

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

L'ASSURANCE CONTRE LE CHÔMAGE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE BORDEAUX

le mercredi 27 juin 1928, à 3 heures du soir,

PAR

Paul LASSERON

LAURÉAT DE LA FACULTÉ

BORDEAUX
IMPRIMERIE DE L'UNIVERSITÉ
Y. CADORET

17, RUE POQUELIN-MOLIÈRE, 17

—
1928

*Université Bordeaux
1928.*

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

L'ASSURANCE CONTRE LE CHÔMAGE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE BORDEAUX

le mercredi 27 juin 1928, à 3 heures du soir,

PAR

Paul LASSERON

LAURÉAT DE LA FACULTÉ



BORDEAUX
IMPRIMERIE DE L'UNIVERSITÉ
Y. CADORET

17, RUE POQUELIN-MOLIÈRE, 17

—
1928

FACULTE DE DROIT DE L'UNIVERSITE DE BORDEAUX

PROFESSEURS HONORAIRES :

MM. SAUVAIRE-JOURDAN, $\S$ I.; BARDE, $\ast$, $\S$ I.; LESCURE, $\S$ A., $\S$;
DE BOECK, $\ast$, $\S$ I.; NOAILLES, $\S$ A.

MM. DUGUIT, O. $\ast$, $\S$ I., *Doyen*, professeur de *Droit constitutionnel et administratif*.

BENZACAR, $\S$ I., professeur de *Economie politique*.

FERRON, $\S$ I., *Assesseur du Doyen*, professeur de *Droit commercial*.

FERRADOU, $\S$ I., professeur de *Histoire du droit* et chargé d'un cours de *Histoire du droit privé* et d'un cours de *Histoire du droit public* (Diplômes d'études supérieures).

MARIA, $\S$ I., professeur de *Droit romain*.

MARGAT, $\S$ I., professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit international privé* (Licence).

BONNECASE, $\S$ I., professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit maritime* (3^e année).

PALMADE, $\S$ A., $\S$, professeur de *Droit civil*.

VIZIOZ, $\S$ A., professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours de *Droit civil comparé* (Diplôme d'études supérieures).

BONNARD, $\S$ I., $\S$, professeur de *Droit administratif* et chargé d'un cours de *Droit constitutionnel* (Diplôme d'études supérieures).

POPLAWSKI, $\S$ A., professeur de *Droit criminel* et chargé d'un cours de *Législation industrielle*.

BOYÉ, $\S$, professeur de *Droit romain*.

MOUNIER, $\S$ A., professeur de *Économie politique*, chargé d'un cours de *Histoire des doctrines économiques* (Diplôme d'études supérieures).

BIBIÉ, $\ast$, $\S$, professeur de *Droit international public*.

RÉGLADE, professeur sans chaire, chargé des cours de *Droit international public* (Licence et Diplôme d'études supérieures).

GARRIGOU-LAGRANGE, agrégé, chargé d'un cours de *Législation financière* (3^e année), d'un cours de *Economie politique* (Diplôme d'études supérieures) et d'un cours de *Législation coloniale* (3^e année).

LABORDE-LACOSTE, $\S$ A., professeur à la Faculté de droit d'Aix, chargé d'un cours de *Droit civil* (Licence), des cours de *Droit civil* (Capacité) et d'un cours de *Enregistrement*.

M. BEAUDUN, $\S$ I., *Secrétaire*.

M^{me} COSTES, *Secrétaire adjointe*.

M. SALINGARDES, $\S$ I., *Bibliothécaire*.

COMMISSION DE LA THÈSE

MM. POPLAWSKI, professeur.....	Président.
MOUNIER, professeur.....	} Suffragants.
GARRIGOU-LAGRANGE, agrégé.....	

L'ASSURANCE CONTRE LE CHÔMAGE

INTRODUCTION

Au moment où l'attention de ceux qui s'intéressent aux questions sociales est sollicitée en France par l'établissement d'une vaste organisation d'assurances sociales, il nous a paru intéressant de nous attacher à l'étude d'un risque particulièrement grave qui menace le travailleur et d'exposer les principaux problèmes suscités par l'assurance de ce risque. Le chômage, en effet, plus que tous les autres risques, de maladie, d'invalidité et de vieillesse, constitue, par la forme massive sous laquelle il se présente souvent, un risque social qui affecte en se réalisant la société tout entière et en particulier la force productrice de la nation.

Aussi longtemps qu'un risque de cette importance ne sera pas couvert par une assurance, il est difficile d'affirmer que le travailleur sera à l'abri de toutes les éventualités qui menacent son existence. L'Allemagne, où la loi du 16 juillet 1927 vient d'organiser l'assurance chômage, a accueilli cette institution comme « le terme du développement de l'assurance sociale allemande ».

C'est cette considération jointe à la constatation des débats qui se sont déroulés au Parlement français sur l'admission du chômage dans le domaine des prévisions sociales qui nous a déterminé à nous demander si le chômage était un risque susceptible d'être couvert par une assurance.

Après avoir examiné le mérite des divers arguments que l'on a fait valoir contre une semblable institution, nous serons amené à étudier, en tenant précisément compte des objections formulées, le point de savoir si le chômage et son indemnisation suscitent l'application de méthodes analogues à celles communément employées pour les autres risques sociaux. Le chômage involontaire, en effet, et c'est là l'objection la plus fréquente et la plus grave, résulte d'éventualités purement économiques dont l'instabilité et l'incertitude rendent toute prévision quasi impossible.

La valeur d'un système d'assurance en matière sociale se mesurant autant par sa vertu préventive que par ses qualités curatives, l'assurance contre le chômage ne devrait-elle pas dès lors s'attacher plus à supprimer le chômage qu'à remédier à ses pénibles conséquences ? Serrant de plus près le problème, nous nous demanderons si les ressources et les prestations de l'assurance ne seront pas aussi bien destinées à procurer du travail aux chômeurs qu'à indemniser ceux-ci.

Ainsi entendue, l'assurance contre le chômage déborde largement la conception des premières caisses de chômage où l'allocation de secours aux chômeurs était la seule préoccupation. Elle devient une véritable assurance du travail, dont le souci principal est d'assurer la stabilité de l'emploi.

Mais une telle politique de prévention doit s'appliquer à de nombreux organes de la vie économique : production,

crédit, organisation du placement, de l'instruction et de l'orientation professionnelle. Sous ces multiples points de vue, l'assurance du chômage nous apparaît dès lors relever autant de l'organisation économique que d'une institution sociale.

C'est à démontrer ce caractère spécial de l'assurance chômage et la nature des divers problèmes qu'elle pose que vont tendre les efforts de cette étude.

CHAPITRE PREMIER

NOTIONS GENERALES ET PRELIMINAIRES SUR L'ASSURANCE OUVRIERE ET L'ASSURANCE-CHOMAGE. L'INDEMNISATION DU CHOMAGE EN FRANCE

I. — L'assurance ouvrière en général. Son fondement.

Avant d'entreprendre une étude sur la question particulière de l'assurance contre le chômage, il convient de faire remarquer que cette assurance rentre, quoi qu'on en ait dit souvent, dans le cadre plus large de l'assurance ouvrière. Celle-ci, plus généralement désignée aujourd'hui sous le nom d'assurance sociale, tend à l'amélioration du sort des populations de travailleurs par une série de mesures et de dispositions susceptibles de prévenir et d'indemniser les risques qui menacent la grande majorité des salariés du fait de la disparition des ressources provenant de leur travail.

Mais ces risques, qui aboutissent au même résultat, l'absence de travail, relèvent de causes si différentes que déjà la plupart des législations modernes ont mis de côté ceux provenant des accidents du travail et en ont organisé l'assurance d'une façon toute spéciale, en établissant le principe de la responsabilité du patron. Et certes, il faut bien en convenir, quoique l'on dise qu'elle n'est qu'une application du principe de droit naturel qui oblige tous ceux qui ont causé un préjudice à autrui à le réparer, c'est là une

assurance ouvrière couvrant le salarié contre un risque très grave, mais cependant, à cause même de cette différence de traitement, on peut observer que cette forme de l'assurance ouvrière ne saurait rentrer dans ce que l'on appelle aujourd'hui l'assurance sociale. Car, tandis que la charge de la première est tout entière rejetée sur le chef d'entreprise, celle de l'assurance sociale est une charge de la société, se répartissant entre l'Etat, les employeurs et les employés.

Il faut bien dire d'ailleurs que certains milieux syndicalistes ne manquent pas de prôner l'extension du régime des accidents du travail à d'autres risques tels que le chômage, qui nous occupe ici, et la maladie, pour le motif que le patron a le plus gros intérêt à conserver et à récupérer son personnel.

Mais, d'une façon générale, on peut dire que les risques qui menacent le travailleur, maladie, invalidité, vieillesse, chômage, constituent le champ d'application de l'assurance sociale.

Or il est certain que la question de l'assurance sociale, qui se trouve à l'ordre du jour en France comme dans beaucoup d'autres pays, implique une transformation profonde des institutions sociales et des mœurs. Nos sociétés modernes qui ont si longtemps subi le joug égoïste de l'individualisme s'aperçoivent enfin que les hommes ne sont pas seulement organisés en société pour arriver plus facilement et plus complètement à la satisfaction de besoins de plus en plus nombreux, mais aussi pour se prémunir réciproquement contre les risques de l'existence. Le degré de prévoyance est, au même titre que la multiplicité des besoins, la mesure de l'état d'avancement de civilisation d'une société. L'homme primitif n'a aucun souci d'avenir et sa préoccupation ne dépasse pas celle du jour qu'il vit.

L'homme moderne, au contraire, généralement dégagé des soucis de l'existence immédiate, regarde plus loin devant lui et considère le temps; « le sentiment de la durée et de toutes les éventualités qu'elle comporte caractérise la réflexion humaine, à tel point qu'on pourrait définir le Civilisé : l'homme qui a conscience du temps » (1).

Cette préoccupation de l'avenir qui distingue l'homme moderne est si réelle qu'on n'en voudra d'autre preuve que la prospérité des institutions d'assurance dans notre société contemporaine. Depuis un siècle que l'assurance est apparue, elle a gagné les domaines les plus vastes et les plus inattendus, alléchante tantôt par les perspectives d'une indemnité éventuelle correspondant à un versement minime, le plus souvent par la garantie qu'elle donne d'une sécurité dans l'avenir. Cette vogue et ce succès dans les branches si variées où elle s'est exercée indiquent bien que l'assurance répond à un véritable besoin de prévoyance chez l'homme.

Mais si ces diverses sociétés d'assurance ont permis et permettent, par leur perfectionnement, à un nombre de plus en plus grand de satisfaire ce besoin, il est cependant toute une catégorie d'individus qui reste en dehors du champ de l'assurance privée. Vivant au jour le jour et recevant le salaire strictement nécessaire à leur existence immédiate, la grande masse des travailleurs est impuissante à se prémunir contre les risques de maladie, d'invalidité, de vieillesse et de chômage, et sur ce point nombre de salariés modernes sont dans la situation misérable de l'homme primitif.

L'épargne en effet pour eux est impossible. Comment un

(1) Montchrétien, *Le problème des assurances sociales en France*, 1922.

salarié recevant le « minimum de subsistance » peut-il, surtout lorsqu'il est chargé de famille, prélever la part destinée à l'épargne ? Et si, par une volonté tenace et opiniâtre, il est arrivé à distraire de ses besoins courants un pécule forcément minime, combien durera ce petit capital si quelque dépense supplémentaire, maladie, surveillance d'un enfant devient nécessaire ?

Aussi bien cette impossibilité matérielle devant laquelle se trouve le salarié vis-à-vis de l'épargne n'a-t-elle pas manqué de créer cet esprit d'imprévoyance qu'on reproche aujourd'hui à la classe immense des travailleurs. La plupart de ceux-ci considèrent l'avenir avec un malaise qui constitue un champ exceptionnel pour le développement des germes de troubles sociaux, de révoltes et d'insécurité ; et, par un abandon peu compatible avec le sentiment de la dignité personnelle, ils s'en remettent aux mesures d'assistance pour suppléer à leur imprévoyance.

Sans doute les organisations publiques ou privées se sont efforcées de développer dans cette classe le goût de la thésaurisation par des caisses d'épargne appropriées aux besoins spéciaux de la clientèle à laquelle elles s'adressent. Mais ces institutions, par les facilités qu'elles doivent présenter pour le retrait des fonds, ne protègent pas suffisamment le petit épargnant contre les entraînements passagers qui font attribuer à un plaisir brusquement désiré les ressources réservées pour une fin moins futile.

D'ailleurs il faut, pour être juste, remarquer que depuis un demi-siècle, cet esprit d'imprévoyance a été, non sans succès, combattu dans une certaine mesure par le principe de la mutualité. Les sociétés mutuelles se sont largement développées dans la plupart des pays où se posait une question ouvrière et, si la modicité des prestations qu'elles

peuvent allouer à leurs membres empêche d'y voir une institution efficace, on doit reconnaître qu'elles ont eu une valeur éducative de tout premier ordre.

En apprenant à la classe ouvrière que certains risques qui la menacent peuvent être combattus par leur mise en commun, elle a préparé la voie à l'assurance sociale. Elle a prouvé que les sacrifices, généralement faibles, consentis ne sont pas perdus puisque le cas échéant, ils se retrouvent, multipliés, dans les secours distribués; et ainsi elle a permis à la classe des travailleurs de renoncer à la notion de l'assistance publique et de concevoir l'organisation d'une assurance contre les risques qui la menacent.

Mais si, comme nous l'avons vu, les travailleurs sont incapables par leurs ressources de s'adresser à l'assurance privée, il est évident que l'assurance sociale ne pourra pas davantage réussir à fonctionner par la seule contribution des assurés. Et c'est ici qu'apparaît la véritable portée de l'assurance sociale se révélant comme une charge de la société entière. « Une société civilisée, en effet, ne mérite ce titre que tant qu'elle s'est prémunie contre les risques qui la menacent, qu'autant que tous les individus qui la composent sont capables, en raison de la situation matérielle qu'elle leur fait, non seulement de subvenir à leurs besoins actuels, mais encore de se réserver les moyens de faire face à leurs besoins futurs, en un mot, de s'assurer contre eux » (2). Les pouvoirs publics qui sont chargés d'assurer le bien commun doivent donc organiser la prévention de ces risques, et, en cas d'impossibilité de la part de l'assuré d'en couvrir les frais, déterminer la part contributive des diverses classes de la société. On n'a pas manqué de faire

(2) Montchrétien, *op. cit.*

valoir qu'une telle conception dissimulait mal une mesure d'assistance, mais nous pensons que la contribution raisonnable du travailleur suffit à maintenir à cette institution son caractère d'assurance, d'autant mieux que la participation des pouvoirs publics et des autres classes se justifie d'autre part par l'existence chez elles de responsabilités incontestables, mais sur lesquelles on ne saurait davantage insister ici.

Du reste M. Cannan, professeur à la Faculté de Londres, parlant de la question plus particulière de l'assurance chômage, déclarait en termes qui peuvent être étendus au problème plus vaste des assurances sociales : « Cela fait partie du prix à payer pour s'être enrichi, et après tout ce prix n'est pas excessif. » (3).

Mais, déjà, sauf de rares exceptions, ces principes de l'assurance sociale sont admis par l'opinion contemporaine, et il semble bien que toutes nos sociétés actuelles soient plus ou moins complètement arrivées à l'état d'esprit indispensable pour envisager la nécessité d'une pareille institution. Beaucoup de pays sont déjà dotés d'une assurance sociale, et ceux où elle n'existe pas encore se préoccupent activement de l'établir.

Il ne faudrait pas penser que le retard de certaines nations sur ce point soit l'indice d'un moindre avancement de l'état de civilisation. En cette matière, il faut tenir compte de la mentalité spéciale de chaque race; car, pour réussir, une législation sociale doit venir à son heure; comme on l'a souvent dit, « *il ne faut jamais imposer, même des bienfaits* ». C'est ainsi que l'Allemagne était, dès la fin du siècle dernier, préparée à recevoir l'assurance sociale, tandis qu'en France la loi de 1910 sur les retraites ouvrières

(3) B. I. T., *Etudes et Documents*, série C, *Le problème du chômage en Grande-Bretagne*, discours du professeur Cannan.

était vouée à un lamentable échec. Même à l'heure actuelle, nombre d'esprits avisés, tout en admettant le principe de l'assurance sociale, estiment qu'il est encore trop tôt pour imposer une législation de classe à la société française contemporaine fondée sur l'accession continue des familles par la valeur sociale de l'effort personnel ⁽⁴⁾.

II. — La place de l'assurance-chômage dans l'assurance sociale.

Quelle est la place du risque chômage au sein de l'assurance sociale ?

Cette place est, de toute évidence, de premier ordre. Il semble superflu de consacrer de longs développements pour faire valoir tous les titres qui justifient l'organisation d'une assurance contre le chômage. Celui-ci, en effet, au même titre que la maladie, l'invalidité et la vieillesse, constitue un risque redoutable pour le travailleur en faisant disparaître le travail, source du salaire. Il est même, à certains égards, plus dangereux que tous les autres, car à l'encontre de la maladie ou de l'invalidité, qui se présentent dans des proportions sensiblement constantes, le chômage se réalise sous une forme massive susceptible de provoquer un affaissement des salaires. D'autre part, le chômage atteint et réduit à la misère un homme valide, qui ressent plus vivement l'humiliation de ne pouvoir vivre de son travail alors qu'il est plein de force et de santé. Et, par voie de conséquence logique, cette masse de chômeurs peut constituer, dans l'état d'esprit où elle se trouve, une grosse menace de troubles

(4) Rapport de l'Union des industries métallurgiques et minières sur le projet de loi Daniel Vincent. — Montchrétien, *op. cit.*

civils contre lesquels une société a l'obligation de se prémunir.

Mais si le chômage constitue, pour ces diverses raisons, un risque grave qu'on ne saurait négliger, on peut dire aussi que l'assurance de ce risque est « la pierre angulaire » de tout système d'assurance ouvrière. Il convient de réfléchir que la garantie des risques qui menacent le travailleur est subordonnée, sous peine de déchéance de ce dernier, à la réalisation de certaines conditions de durée, de payement et de nombre de cotisations. Comment ces conditions seraient-elles remplies si, dans les périodes de chômage, l'ouvrier ne touchait aucune indemnité lui permettant de faire les versements prescrits ?

Aussi bien a-t-on, d'une façon générale, compris que le chômage devait avoir sa place dans un système d'assurance ouvrière. Mais la réalisation n'a pas suivi cette adhésion au principe, car peu de nations ont osé garantir l'ouvrier contre ce risque, et tel pays qui, comme l'Allemagne, possède depuis la fin du xix^e siècle un système d'assurances sociales n'a institué une véritable assurance contre le chômage que par la récente loi du 16 juillet 1927.

III. — L'assurance sociale et l'indemnisation du chômage en France.

Après avoir longtemps laissé à l'initiative individuelle le soin d'organiser la prévoyance sociale, le législateur français a compris la nécessité de consacrer le principe de l'obligation en matière d'assurance sociale.

Le 22 mars 1921, M. Daniel Vincent, ministre du Travail, déposait à la Chambre des députés un projet de loi sur les assurances sociales. Rapporté par M. Grinda, le projet, sen-

siblement modifié, fut adopté par la Chambre, à l'unanimité et sans discussion, le 8 avril 1924. Seules des considérations électorales peuvent expliquer la rapidité, pour ne pas dire plus, avec laquelle fut voté un projet de loi d'une importance pareille, car les nombreuses vicissitudes de ce projet prouvent qu'il était loin d'atteindre la perfection.

Mais le Sénat reprit très attentivement l'étude de la question, et, en 1925, M. le sénateur Chauveau déposait son rapport, suivi d'un nouveau projet sensiblement différent. Vers la fin de 1925, M. Durafour, ministre du Travail, soucieux d'assurer une documentation complète sur une question aussi grave, nommait une commission, très largement composée, qui devait étudier plus complètement le problème des assurances sociales.

Ce n'est que le 9 juin 1927 que le projet vint en discussion devant le Sénat, qui, un mois après, le 7 juillet, en adoptait l'ensemble par 269 voix contre 2. Ce projet fut lui-même l'objet d'un volumineux rapport de MM. Grinda et Antonelli, et la discussion commença le 8 mars 1928. Comme en 1924, les préoccupations électorales empêchèrent une discussion sérieuse, sur laquelle le Sénat comptait d'ailleurs, et, le temps pressant, malgré les observations présentées sur certains points, le projet sénatorial fut adopté sans aucune modification, moyennant toutefois la promesse formelle que le règlement d'administration publique prévu pour l'application de la loi modifierait et améliorerait la loi. Plusieurs députés s'élevèrent, non sans raison, contre un tel procédé de légiférer, mais la loi fut promulguée le 5 avril 1928 et insérée au *Journal officiel* du 12.

La nouvelle loi fixe un délai de douze mois pour l'élaboration du règlement d'administration publique, et c'est seulement dix mois après la publication de ce règlement

au *Journal officiel* que la loi entrera en vigueur. Quant à son application en Alsace-Lorraine, déjà pourvue d'un système d'assurance sociale depuis l'occupation allemande, l'article 52 dispose qu'une loi spéciale en déterminera la date quand le moment paraîtra opportun pour la réaliser.

La loi sanctionne le principe de l'assurance obligatoire pour tout salarié touchant un salaire inférieur à une certaine limite : 15.000 francs par an pour un ouvrier célibataire ou marié sans enfant, 18.000 pour le travailleur qui a un enfant à sa charge. Ce salaire-limite s'élève de 2.000 francs pour chaque enfant à partir du second.

À côté de l'assurance obligatoire, le législateur a institué une assurance facultative dont peuvent bénéficier sur leur demande les travailleurs qui remplissent certaines conditions prévues par les articles 37 et 38. Aux termes de ces articles, l'assuré facultatif doit être de nationalité française, n'être pas salarié, mais vivre principalement du produit de son travail, ne pas gagner au-dessus d'un chiffre-limite analogue à celui adopté pour les assurés obligatoires.

Au moyen de cotisations, s'élevant à 10 p. 100 du salaire, payées par l'intermédiaire de l'employeur, à raison de 5 p. 100 pour lui et de 5 p. 100 pour l'ouvrier, le nouveau système d'assurances sociales garantit le travailleur contre les risques maladie, invalidité, vieillesse et décès⁽⁵⁾.

Prenant le département comme unité de l'organisation administrative de l'assurance sociale, le législateur a confié la gestion de l'assurance à une caisse départementale secondée par des caisses primaires créées à cet effet ou par les sociétés de secours mutuels déjà existantes. Conformé-

(5) Il ne nous est pas possible ici d'étudier plus complètement la loi nouvelle. Voir le commentaire de M. le professeur Solus dans *Les lois nouvelles*, 1^{er} et 15 mai 1928.

ment aux articles 32, 69 et 70, la caisse départementale re-tient, à titre de réassurance et de compensation, 10 p. 100 des cotisations. Après avoir gardé par devers elle 5 p. 100 pour couvrir ses frais de gestion, elle verse 5 p. 100 au fonds de garantie et de compensation.

Qu'a fait le législateur français contre le chômage ? En France, avant la guerre, le phénomène du chômage présentait un caractère peu aigu qui suffisait à expliquer le faible développement des institutions d'assurance chômage dans notre pays.

Cependant, dès 1896, les municipalités de Dijon et de Limoges affirmaient leur souci de remédier en partie aux conséquences du chômage en inscrivant à leurs budgets des crédits destinés à organiser des travaux de secours et à distribuer des allocations aux chômeurs. La faveur qui accompagna l'apparition du système de Gand ne doit pas faire oublier ces tentatives françaises⁽⁶⁾.

Mais en 1905, l'Etat lui-même, par la loi de finances du 22 avril 1905, inscrivait à son budget des crédits destinés à subventionner les caisses de chômage ouvrières.

Ces subventions étaient calculées à raison de 20 ou 30 p. 100 des indemnités payées par la caisse. Les indemnités dépassant 2 francs par jour ou soixante jours par an n'entraient pas en ligne de compte. Le montant de ces subventions atteignit 55.445 francs en 1913; en 1914 elles s'élevèrent à 95.965 francs pour retomber à 30.022 francs en

(6) Ce système, fondé à Gand en 1900 par M. Varlez, consiste à répartir la subvention municipale par l'intermédiaire d'un organisme autonome dit « Fonds de chômage de la ville de Gand », en proportion des indemnités payées aux chômeurs. Il présente cette particularité que la subvention ne va pas exclusivement aux membres des caisses de chômage, mais aussi aux titulaires d'un compte dans une caisse d'épargne.

1915 (7). Un décret de 14 novembre 1926 a porté de 4 à 5 francs par jour la limite qui détermine le système des subventions de l'Etat aux caisses de chômage.

Le régime des subventions accordées par le fonds national de chômage aux fonds communaux ou départementaux fut fixé par un décret du 24 novembre 1914. Aux termes de ce décret, le fonds national de chômage devait accorder aux communes d'au moins 5.000 habitants allouant des secours aux chômeurs une subvention égale à 33 p. 100 du montant de ces secours. Ceux-ci, toutefois, n'entraient en ligne de compte pour le calcul de la subvention de l'Etat que jusqu'à concurrence de 1,25 par jour plus une indemnité de 0,50 par jour et par personne se trouvant à la charge du bénéficiaire. L'octroi de ces subventions provoqua une grande extension des fonds de chômage communaux et départementaux. Les allocations distribuées s'élevèrent, pour l'année 1914, à 35.500.000 francs à Paris, et à 8.200.000 fr. dans les autres communes (8).

Les fonds de chômage communaux et départementaux étaient, dans l'intention du Gouvernement, des institutions exceptionnelles et temporaires. Une circulaire ministérielle du 25 octobre 1919 disposait que « l'intérêt bien entendu des finances communales et départementales exige que toutes les mesures soient prises en vue d'arriver progressivement à la liquidation des fonds municipaux et départementaux de chômeurs ». Quoi qu'il en soit, les fonds de chômage existent encore et l'instabilité du marché du travail justifie leur maintien. Un décret du 28 décembre 1926 a même porté à 4 fr. 50 par jour la limite d'intervention de l'Etat.

(7) B. M. T., 1915, 1916, 1917.

(8) B. M. T., janvier, février, mars, avril 1915.

Cependant la discussion du vote de la loi sur les assurances sociales allait soulever la question du chômage. M. Grinda, rapporteur à la Chambre, écartait délibérément des prévisions de la loi un risque « résultant d'éventualités purement économiques » et « qu'il eût été, en tout état de cause, dangereux de comprendre dans une réforme qui doit se présenter avec les plus grandes garanties de sécurité possibles » (9).

Au contraire, le rapporteur de la loi devant le Sénat, M. Chauveau, estimant que les assurances sociales manquaient en partie leur but si elles n'indemnisait pas le chômage et que cette lacune compromettrait le fonctionnement de l'ensemble du système en n'assurant pas la continuité des versements, avait prévu un système d'indemnisation de chômage.

L'affectation à cette assurance de 1/100^e des cotisations aurait permis de verser au chômeur, pendant soixante jours, une indemnité égale à 40 p. 100 du salaire. Cette institution était liée à celle du placement, pour son organisation et son fonctionnement.

En raison de l'insuffisance de la couverture financière, le ministre des Finances, la Commission des finances du Sénat, et la Commission de l'hygiène et des assurances sociales elle-même, ont, tour à tour, abandonné ce projet. M. Antonelli, rapporteur à la Chambre en 1928, invoquait le même motif tout en reconnaissant « la nécessité de réaliser le plus rapidement possible l'assurance chômage ».

Ayant repoussé, à cause de l'imprévision du risque et des abus possibles, l'assurance du chômage, le législateur a seulement institué une garantie de chômage. « Elle (la ga-

(9) Doc. parlam. de la Chambre, 12^e lég., sess. ord. de 1923.

rantie de chômage) assure, pour une durée maximum de trois mois par période de douze mois, le versement des cotisations de 10 p. 100 du salaire calculé suivant les règles établies pour l'assurance maladie » (Art. 21-2°.)

Délimitant le champ d'application de cette garantie, la loi exige que le chômeur soit de nationalité française et soit sous contrat de travail. « La garantie de chômage est accordée à tout assuré obligatoire de nationalité française ayant un contrat de travail, et se trouvant en état de chômage involontaire par manque de travail. » (Art. 21.) Les deux premières conditions n'attirent aucune remarque spéciale. Il n'en est pas de même pour l'état de chômage involontaire qu'exige la loi. Comme nous le verrons au cours de ce travail, la notion du chômage involontaire est extrêmement complexe et il faut espérer que le règlement d'administration publique s'efforcera de la définir d'une façon aussi précise que possible. En particulier, il devra, à notre avis, décider si le chômage dérivant des conflits collectifs sera compris dans la garantie contre le chômage et dans quelle mesure.

Les ressources destinées à assurer cette garantie seront constituées par un prélèvement de 1 p. 100 sur les cotisations (art. 23). Ce prélèvement sera affecté au fonds de majoration et de solidarité, à un compte spécial « financière-ment et juridiquement séparé des autres ressources des assurances sociales » (art. 23-2°).

Comme l'indique l'article 21, la garantie de chômage assure, pour une durée maximum de trois mois par période de douze mois, le versement des cotisations de 10 p. 100 du salaire. Mais l'article 22, 2^e alinéa, développe sensiblement l'avantage de la garantie de chômage : il dispose en effet que « l'assuré en chômage est maintenu dans ses droits

à l'assurance pendant une période de six mois. Ces droits sont rapportés, pour les trois premiers mois, au salaire moyen antérieur au chômage, et, pour les trois derniers mois, à la moitié de ce salaire moyen ». Ainsi, après avoir assuré pendant les trois premiers mois de chômage le versement des cotisations, la garantie de chômage se prolonge pendant trois autres mois en garantissant à l'ouvrier la survivance de ses droits à l'assurance en cas de risque. Il est vrai que, dans cette seconde période, ces droits sont réduits de moitié.

Enfin la garantie de chômage présente un troisième avantage pour l'assuré car, lorsque la gestion de cette garantie fera ressortir un solde actif, sur l'excédant ainsi constaté, des subventions pourront être allouées aux fonds de chômage départementaux et communaux et aux caisses syndicales sous le contrôle de l'office central et des offices régionaux de la main-d'œuvre (art. 23, 4°, 24 et 25).

Aux termes de l'article 22, pour être admis au bénéfice de la garantie contre le chômage l'assuré devra compter, immédiatement avant la période de chômage, une année entière d'affiliation ininterrompue aux assurances sociales et remplir les mêmes conditions de cotisations que celles imposées pour l'assurance-maladie. La loi établit donc un stage d'assurance d'un an avec un minimum de 60 cotisations journalières.

Les offices de la main-d'œuvre, suivant les dispositions qui seront ultérieurement prises par le règlement d'administration publique, devront assurer le contrôle du chômage (art. 25).

Telle est la timide ébauche qui a été faite en France de l'assurance contre le chômage. A dire vrai, le législateur n'a pas parlé d'assurance chômage, mais seulement d'une

garantie contre le chômage, car elle n'est qu'un procédé destiné à assurer le fonctionnement continu des assurances sociales. Aussi bien la question reste entière et, comme un jour ou l'autre elle doit être résolue, nous avons pensé qu'il était intéressant de voir comment se présente le problème et quelles solutions on peut y donner. Certes nous ne nous dissimulons pas la portée des objections tirées de la gravité de ce risque et de son caractère économique, mais nous nous réservons de les examiner plus loin et de dire si elles sont suffisantes pour justifier l'imprévision d'un risque dont nous allons nous efforcer de déterminer l'importance et la nature.

CHAPITRE II

LE CHOMAGE FAIT ECONOMIQUE

On peut définir le chômage la situation d'un travailleur qui, pouvant et voulant travailler, ne trouve pas d'occupation. Cette notion sommaire nous paraît suffisante pour étudier les phénomènes économiques du chômage; mais nous verrons, lorsque nous en étudierons la nature, que c'est en réalité un risque extrêmement complexe, dont nous nous efforcerons de donner une définition aussi exacte que possible.

I. — Le chômage au cours des dernières crises.

Le chômage n'est pas nouveau assurément; il n'a pas attendu, pour se manifester, l'organisation économique moderne. Mais c'est surtout depuis que la production a pris, au xix^e siècle, son remarquable essor, que le chômage est apparu avec une régularité et une gravité jusqu'alors inconnues. Les crises de surproduction se sont succédé en 1857, 1866, 1873, 1883, 1891, 1900 et 1907, et, toujours, elles entraînaient la suppression du travail pour une masse considérable de salariés.

La guerre de 1914 est venue donner à ce problème une nouvelle acuité. Les transformations économiques considérables qui se sont produites dans les grandes nations bel-

ligérantes ont complètement troublé le marché du travail. Tandis que les précédentes crises de chômage étaient subordonnées aux crises de surproduction, qui se renouvellent suivant un rythme cyclique de bonnes et de mauvaises périodes, ce sont les circonstances politiques et militaires qui ont déclenché une crise de chômage, crise mondiale, qui s'est développée parallèlement avec les événements de la guerre et de l'après-guerre en trois phases : 1914, 1918 et 1920.

Crise de 1914. — La crise de 1914 a été une crise de mobilisation. On peut être surpris, au premier abord, que la mobilisation, qui met sous les armes des millions de travailleurs, puisse provoquer une crise de chômage. Etant donnés les formidables besoins de la nation, on pouvait penser plutôt à une crise de main-d'œuvre. Mais l'arrêt de la vie commerciale qui accompagna la guerre enleva pendant quelque temps leur gagne-pain à tous ceux qui n'avaient pas été mobilisés, et, en octobre 1914, on comptait à Paris environ 300.000 chômeurs. L'Allemagne était, en même temps, aux prises avec les mêmes difficultés.

Mais cette crise, qui fut très aiguë, ne dura pas longtemps, car elle n'était qu'une crise d'adaptation. La guerre s'éternisant par la stabilisation, un nouvel état économique sortit de cette tactique d'usure : toutes les nations belligérantes organisèrent leur production pour répondre aux nécessités de la défense nationale. Certaines industries perdirent leur importance, tandis que d'autres, telles les industries chimiques, prirent un accroissement extraordinaire. Le véritable effet des hostilités fut de rompre l'équilibre dans les différentes branches de la production. En réalité, la crise de chômage de 1914 fut uniquement une crise d'adaptation.

La Grande-Bretagne, qui n'entra que progressivement dans la guerre, ne connut pas de chômage du fait des hostilités. Au contraire, la nécessité de fournir des armes et des munitions aux Alliés y entretint toujours une activité industrielle. La Belgique, elle, connut le chômage pendant quatre années, l'occupation ayant complètement anéanti les industries nationales. L'Italie fut, elle aussi, préoccupée du chômage jusqu'à son intervention, car le reflux de centaines de mille de ses émigrés, qui fuyaient les pays belligérants, vint considérablement influencer le marché du travail. Mais, dès son entrée en guerre, cette crise se résorba peu à peu comme dans les autres nations.

Les pays neutres souffrirent moins, en général, du chômage, car le seul effet des hostilités, pour eux, fut de ralentir la vie commerciale. Mais, une fois instauré le régime économique né de la guerre, ces pays connurent une période d'activité exceptionnelle, ayant à satisfaire les besoins insatiables des belligérants.

Ainsi, après une crise très aiguë mais de courte durée, les diverses nations s'étaient accommodées du nouvel état économique né de la guerre, et elles allaient, pendant toute la durée des hostilités, vivre sans à-coups à ce régime.

La crise de 1918. — Mais, en 1918, l'armistice vint brusquement mettre fin aux nécessités auxquelles s'était adaptée la production. Une crise de chômage, provoquée par la démobilisation de millions d'hommes et par l'arrêt des industries de guerre, n'allait pas manquer de se produire, aggravée encore par ce fait que bien des régions industrielles étaient détruites et incapables d'occuper la main-d'œuvre avant que les entreprises fussent reconstituées. En même temps, il fallait revenir à une activité économique normale, et ce retour exigeait une réadaptation analogue

à celle qui avait suivi la crise de mobilisation. Mais, tandis que celle-ci ne posait qu'un simple problème de déplacement de la main-d'œuvre, la crise de démobilisation se compliquait par le retour à l'industrie de masses immenses de travailleurs.

Les Gouvernements prévirent cette crise et prirent toute une série de mesures pour la conjurer.

Tout d'abord, on évita de lancer d'un seul coup sur le marché du travail des millions de bras. La démobilisation militaire se fit lentement et par échelons. Mais, au lieu d'une libération par profession, au fur et à mesure que chaque branche de production avait repris une activité suffisante pour absorber la main-d'œuvre disponible, par un souci peut-être exagéré d'égalitarisme, on libéra l'armée par classe de recrutement. En sorte qu'on laissa aux démobilisés le soin de se reclasser eux-mêmes.

Sans doute, la loi du 22 novembre 1918, en France, prétendit assurer aux démobilisés la reprise de leur contrat de travail, mais la guerre avait si profondément modifié le fonctionnement économique et la mentalité de bien des combattants que cette loi resta lettre morte.

Néanmoins, le retard apporté à la démobilisation eut pour effet certain de réduire très considérablement le chômage.

Mais, à côté de l'armée, il y avait le formidable effectif de l'industrie de guerre, désormais inutile. Ici encore on procéda par échelons, en ralentissant progressivement les fabrications de guerre.

Cette procédure de temporisation parvint au but recherché, et, dans la plupart des nations, on évita le chômage. Il est vrai que cette politique coûta fort cher aux Gouvernements qui supportèrent ces charges comme conséquence de la guerre.

Seule des nations alliées, la Grande-Bretagne connut une grave crise. Chez elle, les industries de guerre avaient pris une telle extension que leur arrêt ne devait pas manquer de troubler profondément le marché du travail. Au début de mai 1919, le nombre des chômeurs s'élevait à 1.100.000, mais, dès la fin de la même année, la situation s'améliorait, assez lentement cependant, pour que la crise de 1920 vînt chevaucher celle de 1919.

L'Allemagne, découragée et désorganisée par la défaite, eut plus d'un million de chômeurs en janvier et février 1919; mais, l'esprit de discipline et de méthode ayant rapidement repris le dessus, dès juillet 1919 le pourcentage des chômeurs tombait à 2 et 3.

Les neutres ne connurent pas de crise importante de chômage du fait de la cessation des hostilités. Les courants commerciaux établis par la guerre ne pouvaient, en effet, prendre fin instantanément. Cependant, comme en 1914, la Hollande subit le contre-coup de la crise qui sévit en Allemagne.

A tout prendre d'ailleurs, la crise de démobilisation fut assez bénigne. Comme celle de 1914, elle était une crise de réadaptation; cette réadaptation faite, toutes les énergies jusqu'alors déployées pour la guerre allaient s'orienter vers l'activité économique et ranimer la production (1).

La crise de 1920. — Il semblait, en effet, que toute une série de circonstances, diminution de la main-d'œuvre (2),

(1) Pour les crises de chômage de guerre et d'après-guerre, voir Gueneau, *op. cit.*

(2) Il résulte, en effet, des statistiques établies par la *Studiengesellschaft für die Sozialen Folgen des Krieges*, que les pertes faites par les nations belligérantes s'élèvent à 33.380.000, se décomposant ainsi : 20.280.000 par diminution de natalité et 13.130.000 par accroissement de la mortalité générale.

destruction de certaines régions industrielles, allait ouvrir un vaste champ à la production et favoriser les pays, dont la guerre avait laissé intacte la force industrielle. La vie économique repartit, en effet, à un rythme accéléré et sous l'impulsion d'une fièvre de gain qui sévit à l'issue des hostilités. Sous cet aiguillon, les prix montèrent avec une rapidité qui ne fut jamais atteinte pendant la guerre. Cette hausse des prix et la spéculation qu'elle engendrait finirent par rebuter le consommateur, qui dut s'abstenir en face de prix trop élevés. Il n'y avait pas, à proprement parler, crise de surproduction, mais une crise de sous-consommation. D'ailleurs, les résultats furent exactement les mêmes et les cours s'effondrèrent aussitôt.

Mais cet effondrement des cours ne suffit pas à enrayer la crise, car alors apparut un nouvel élément de perturbation économique : les fluctuations du change. L'inflation monétaire pratiquée par la plupart des Etats belligérants, et qui, pendant les hostilités, n'avait suscité aucun trouble grave, allait provoquer une dépréciation de la monnaie de ces Etats aussitôt que disparut la solidarité financière née de la guerre. Cette dévalorisation des devises fut le point de départ d'une nouvelle course vers la hausse des prix et des salaires, qui allait faire traîner sur les années suivantes la crise amorcée en 1920.

Du reste, cette crise frappa très inégalement les diverses nations : tandis que les pays à change déprécié retrouvaient dans cette circonstance un stimulant à leur activité économique, ceux à monnaie saine furent frappés de congestion, « voyant une barrière d'or s'élever à leurs exportations ». En sorte que la crise de 1920 fut une crise de change.

La dépréciation de la monnaie vint, en effet, renforcer les

barrières douanières des pays à change déprécié, tandis que la cherté des produits manufacturés en pays à monnaie saine rendait leur concurrence impossible sur les marchés à change déprécié.

D'autre part, l'importation des matières premières détenues par les pays à change élevé devint impossible pour les nationaux des pays de l'autre catégorie, et l'on vit alors se ralentir considérablement le courant des échanges, la crise du chômage se répercutant à travers tout le monde pour frapper plus rudement les pays qui avaient pu maintenir la stabilité de leur devise.

Les Etats-Unis, malgré l'immensité de leur territoire, « cette chasse gardée », qui constitue le principal avantage des industriels américains⁽³⁾, connurent, en août 1921, d'après le rapport du ministre du Travail, une armée de 3.735.000 chômeurs. Le Japon fut surtout frappé dans ses filatures de soie, qui eurent 300.000 sans-travail au cours de l'année 1920. Mais, de tous les grands pays industriels, l'Angleterre fut certainement la plus atteinte par une crise qui dura très longtemps. Après être passé par un maximum de 2.100.000 chômeurs complets et de 1.200.000 chômeurs partiels, en mai 1921, ce pays avait encore, en janvier 1922, 600.000 chômeurs complets et 160.000 partiels.

La France fut presque complètement épargnée par la crise de 1920, puisque le nombre le plus considérable de travailleurs secourus par les fonds de chômage fut de 80.000 pour le mois de mars 1921. Ce malaise ne devait être que passager, et, dès 1921, notre balance commerciale tendait à redevenir favorable par un accroissement régulier des exportations. Si bien qu'au lieu de chômage la France connut

(3) *Le problème du chômage en Grande-Bretagne* (op. cit.); discours de M. Highens.

une crise de main-d'œuvre. Il fallut, comme pendant la guerre, faire appel aux coloniaux et aux étrangers et conclure des accords avec les Gouvernements des pays d'émigration.

Au contraire des autres pays, l'Allemagne, qui avait subi une crise importante à la cessation des hostilités, ne fut pas troublée en 1920 et l'extrême dépréciation de sa monnaie fut habilement exploitée par elle pour donner à son industrie une activité que bien des peuples vainqueurs lui envièrent.

Dans l'ensemble, la crise de 1920 s'est apaisée en 1922, et, peu à peu, la reprise de l'activité économique normale résorbait dans tous les pays la masse considérable des sans-travail.

II. — Le chômage à l'état chronique.

Cependant, malgré cette reprise des affaires, tous les pays, ou à peu près, connaissent le chômage sur une échelle plus ou moins vaste. Non seulement le chômage sévit d'une façon intense dans les périodes de dépression, mais encore il subsiste à l'état chronique en période d'activité normale. Or, cette chronicité est un *véritable* fléau, puisqu'il constitue une *véritable* charge de la production, obligée de subvenir à l'entretien d'une masse de sans-travail, qui constitue un poids mort. Il faut remarquer d'autre part que, si le chômage s'explique en période de crise par les conditions exceptionnelles du moment, il n'en est plus de même pour le chômage chronique. Il serait, en effet, absurde de soutenir que le travail manque sur la terre alors que tant de débouchés s'offrent encore à l'activité humaine. La véritable raison de la chronicité du chômage ne peut donc être que dans une organisation vicieuse de la production

moderne⁽⁴⁾. Des économistes de plus en plus nombreux se rallient à cette cause, faisant rejaillir ainsi la responsabilité et les charges du chômage sur la catégorie des chefs d'entreprises.

Les principales nations industrielles subissent ce fléau du chômage chronique.

L'Allemagne, pour les années 1907 à 1913, avait une moyenne de chômage de 2,4 p. 100. En 1924, les ouvriers syndiqués donnaient une moyenne de 13 p. 100 de chômeurs complets et 15,2 p. 100 de chômeurs partiels, avec les chiffres extrêmes de 1.439.180 en janvier et de 485.328 en octobre⁽⁵⁾.

Après une amélioration sensible en 1925, ces pourcentages remontaient à 18,7 p. 100 et 15,8 p. 100 en 1926, le nombre de chômeurs ayant atteint 2.055.228 en février 1926⁽⁶⁾. L'année 1927 a marqué une amélioration notable : les statistiques des bureaux de placement indiquent en fin novembre 1927 1.251.847 chômeurs en quête d'emploi contre 2.007.193 en novembre 1926. Cependant, dès la fin de 1927, la situation avait une nouvelle tendance à s'aggraver. A Berlin seulement, le nombre des demandeurs d'emplois inscrits dans les bureaux de placements publics atteignait 200.000 au milieu de janvier 1928⁽⁷⁾.

La France, l'une des nations les moins touchées par le chômage, devait marquer par une crise les efforts faits pour son redressement financier. De 336 en septembre 1926, le nombre des chômeurs secourus par les fonds publics passait à 16.578 en décembre 1926. En février 1927, il atteignait le

(4) Ch. Gide, *Economie politique*, p. 396 et s.

(5) B. M. T., n^{os} de janvier, février, mars 1926.

(6) B. M. T., n^{os} de janvier, février, mars 1927.

(7) B. I. T., *Informations sociales* du lundi 13 février 1928.

chiffre maximum de 80.941, pour retomber à 10.687 en novembre (8).

Mais aucun autre pays avec l'Allemagne ne souffre plus du chômage que la Grande-Bretagne. Cette dernière connaît, en effet, des masses considérables de chômeurs. Une moyenne de 10,4 p. 100 des travailleurs couverts par l'assurance était en chômage pour l'année 1924. En 1925, cette moyenne passait à 11,4 p. 100 et à 12,6 p. 100 en 1926. Jamais, au cours de ces trois années, le nombre des chômeurs indemnisés n'est tombé au-dessous d'un million (9). Cependant, la situation a été caractérisée par une amélioration du marché du travail au cours de l'année 1927. Le rapport du ministre du Travail signale que, « le 23 mai, le nombre des assurés chômeurs (918.176) était le plus bas qui ait été enregistré depuis décembre 1920 » (10).

Ainsi, pendant sept ans, la Grande-Bretagne a eu une masse de chômeurs oscillant aux environs d'un million. Sept ans, c'est à peu près la durée d'un cycle économique d'essor et de dépression. L'existence d'un chômage aussi important pour une période aussi longue suffit à faire comprendre la gravité du chômage chronique.

Et, dans l'avenir, la question de chômage ne semble pas devoir se présenter sous un jour plus favorable. La loi des débouchés formulée par J.-B. Say n'est vraie que jusqu'à un certain point (11). Sans doute, l'abondance des produits amène une plus grande consommation, mais celle-ci a des limites que nos puissants moyens de production sont susceptibles de dépasser, causant ainsi une crise de sur-

(8) B. M. T., n^{os} d'octobre, novembre, décembre 1927.

(9) B. M. T., n^{os} de janvier, février, mars 1926-1927.

(10) *Informations sociales* du 13 février 1928.

(11) Reboud, *Précis d'Economie politique*.

production qui se traduira par des lock-outs et du chômage.

En effet, avec la puissance de production qui caractérise nos sociétés, la concurrence devient de plus en plus âpre, et la conquête des débouchés de plus en plus pénible. Nos industriels modernes ont aujourd'hui des frais considérables de voyage, de publicité, d'agents à l'étranger, inconnus autrefois. Ces frais grèvent lourdement le prix de revient, et, comme ils augmentent au fur et à mesure que l'abondance des produits rend leur placement plus difficile, en même temps qu'elle empêche leur prix de monter, on comprend aisément que des producteurs, de plus en plus nombreux, deviennent « marginaux », c'est-à-dire ne tirent aucun profit de leur travail après rémunération de leurs peines et soins.

Dans ces conditions, à la moindre secousse économique, suivant le régime de la libre concurrence, nous ne risquons pas de voir s'améliorer la question du chômage. Nous examinerons plus loin cette réglementation de la production que pose le problème du chômage, mais nous pensons avoir déjà suffisamment établi que l'importance et surtout la persistance de ce risque justifiaient les soins que l'on a dans tous les pays de le prévenir et de remédier à ses conséquences.

CHAPITRE III

LE CHOMAGE RISQUE ASSURABLE

En présence de cette éventualité angoissante qui menace le travailleur, une question se pose. Le chômage peut-il, à l'instar des autres risques, faire l'objet de mesures de prévision et d'assurance ?

A considérer le courant de plus en plus fort qui entraîne les nations vers l'assurance contre le chômage, il semble que cette question doive comporter une solution affirmative : « En 1926, 19 pays possédaient des lois ou règlements publics plus ou moins développés, plus ou moins effectivement appliqués, concernant l'assurance du chômage. Nous les rappelons ci-après, en indiquant pour chacun d'eux le nombre approximatif de travailleurs couverts par l'assurance : Allemagne (16.500.000 assurés), Australie-Queensland (150.000 assurés), Autriche (1.000.000), Belgique (600.000), Danemark (250.000), Finlande (25.000), France (120.000), Grande-Bretagne et Irlande du Nord (12.000.000), Etat libre d'Irlande (240.000), Italie (3.000.000), Norvège (50.000), Pays-Bas (280.000), Pologne (1.200.000), Suisse (200.000), Tchécoslovaquie (1.000.000), Union des Républiques socialistes soviétiques (7.750.000). Quoi qu'il en soit, les résultats acquis sont déjà considérables, puisqu'il appert des chiffres indiqués plus haut que plus de 44 millions de tra-

vailleurs sont plus ou moins largement couverts contre le risque de chômage par les institutions existantes⁽¹⁾.

Cette énumération déjà longue nous permet de considérer l'assurance-chômage comme une institution dont la nécessité est à peu près universellement reconnue. Son fonctionnement dans tous ces pays pour couvrir du risque chômage un grand nombre de travailleurs nous prouve aussi qu'elle est une institution viable qui a quitté le domaine des possibilités théoriques pour passer dans celui des réalisations pratiques.

Cependant, ses débuts timides et souvent malheureux⁽²⁾ ont soulevé de nombreuses objections qui n'ont disparu que lorsque les événements ont démontré l'importance et la vitalité d'une telle institution. Même maintenant on trouve, surtout en Grande-Bretagne, des adversaires déclarés d'une assurance contre le chômage. Pour eux l'expérience anglaise, quoique vieille de dix-sept ans, serait la condamnation du système.

Quelles sont ces objections et dans quelle mesure elles méritent de retenir notre attention, c'est ce que nous allons maintenant rechercher en établissant les motifs par lesquels le chômage doit à juste titre être considéré comme un risque assurable.

D'une manière générale, l'assurance peut être définie une institution qui, par la mise en commun des risques et par le versement de primes judicieusement calculées, permet de

(1) Conférence internationale du travail, Genève, 1927, vol. II, p. 132.

(2) C'est ainsi que la Caisse de Saint-Gall (Suisse), fondée en 1893, cessa rapidement de fonctionner, les travailleurs se refusant à payer des cotisations qui, souvent, étaient destinées aux chômeurs des localités voisines venant se constituer en état de chômage à Saint-Gall pour toucher des indemnités.

réparer le préjudice causé par la survenance d'un fait dommageable et incertain. Or cette définition semble devoir comprendre le chômage parmi les risques susceptibles d'être couverts par l'assurance.

Et tout d'abord le risque existe bien : tout ouvrier est exposé à manquer de travail. Nous avons vu en effet que les circonstances économiques sont plus fortes que l'individu et ce n'est pas uniquement parce qu'un ouvrier pourra et voudra travailler qu'il trouvera un emploi. Cette incertitude de l'emploi entraîne, pour la grande majorité des salariés recevant le strict nécessaire à l'existence immédiate, l'incertitude de pourvoir à sa subsistance. Si le risque existe, il n'est pas cependant fatal. Le chômage, sans doute, est à l'état endémique dans nos sociétés modernes; la périodicité des dépressions économiques est là pour le prouver; mais du point de vue individuel il n'est pas une fatalité, car tel ouvrier n'est pas forcément appelé à chômer, et il se peut même très bien qu'il fasse toute sa carrière sans connaître le chômage résultant des circonstances économiques. Même, du point de vue général, le chômage présente un caractère d'incertitude, car il peut être plus ou moins intense, durer plus ou moins longtemps.

Il est évident, d'autre part, que l'on peut connaître le préjudice causé par le chômage : il se traduit en journées de travail perdues, c'est-à-dire en journées sans gagne-pain et, une fois déterminé le taux d'une de ces journées, le dommage est immédiatement délimité. A priori, rien n'empêche donc le calcul de la prime ou de la cotisation qui, réunie à d'autres et à la suite d'opérations financières, permettra d'assurer la réparation du préjudice résultant du chômage.

Risque incertain, causant un préjudice déterminable,

pourquoi le chômage ne pourrait-il pas, comme les accidents, la mort, la maladie, être prévu par une assurance ?

*
* *

C'est ici qu'apparaissent de nombreuses objections.

I. — La réalité du risque chômage.

En premier lieu, on a prétendu que l'assurance-chômage manquait de la condition essentielle de l'assurance : un danger actuel et de nature à inquiéter un homme prévoyant. Que ce danger existe, cela ne fait aucun doute et nous ne nous attarderons pas à le prouver. Aussi bien, devant l'évidence du fait, l'objection a-t-elle pris une autre orientation. Comment, a-t-on dit, peut-on concevoir l'assurance d'un risque que l'assuré lui-même ne prévoit pas ? Cette raison basée sur l'imprévoyance du travailleur paraît tout simplement injuste. D'abord il n'est pas certain que l'ouvrier ne songe pas au chômage. Réduit à envisager son existence au jour le jour, le travailleur plus qu'un autre se rend compte de l'inconnu qui l'attend et l'arrêt du travail, de quelque cause qu'il provienne, maladie ou chômage, est pour lui un véritable cauchemar.

Qu'impuissant à lutter par ses seuls moyens il se détourne de cette hantise, cela ne nous semble pas une raison suffisante pour méconnaître son intelligence de l'avenir. D'ailleurs, l'assurance change complètement la position du problème, car « autre chose est de demander au budget ouvrier de fournir des ressources pour la constitution d'une épargne destinée à obvier à la pénurie occasionnée par le chômage, autre chose est de provoquer un prélèvement en

vue du service de cotisation pour une assurance. Dans le premier cas, la somme à distraire doit être quelque peu forte, puisque, bien évidemment, elle est isolée et ne peut se bonifier que des intérêts; dans l'autre cas, elle peut être moins élevée parce que, en plus de cette bonification, elle va se réunir à d'autres cotisations du même genre, dont, par l'effet du contrat aléatoire, l'assuré peut profiter⁽³⁾.

Or déjà cette nouvelle physionomie du problème a secoué la torpeur de la population des travailleurs et celle-ci, éduquée par la mutualité, a enfin appris tout ce qu'elle pouvait attendre de l'assurance. Il n'est pas jusqu'à l'argument du « budget ouvrier incompressible » qui n'ait été controuvé par les faits; les classes ouvrières ont su trouver de l'argent pour se protéger par elles-mêmes contre les fléaux qui atteignent leurs membres, l'accident, la maladie, la vieillesse.

Et puis, sans anticiper gravement sur les développements ultérieurs, on peut dès à présent faire remarquer que l'assurance contre le chômage ne se présente pas comme une combinaison ordinaire où les versements des assurés doivent à eux seuls, et en profitant de certaines opérations financières, constituer les prestations qui indemnisent le risque. Le chômage est la résultante de causes si nombreuses et si complexes qu'il serait injuste d'en faire supporter tout le poids à la classe des travailleurs. S'il est équitable que l'ouvrier contribue, par sa participation, à la constitution des prestations éventuelles, il n'est pas moins juste que d'autres groupes sociaux y participent également.

Et ainsi nous sommes amenés à faire justice d'une autre objection faite à l'assurance-chômage, comme d'ailleurs à

(3) J. Lefort, *L'assurance contre le chômage en France et à l'étranger*, Paris, 1913.

toute question d'assurance sociale. Comprise de cette façon, l'assurance-chômage n'est-elle pas en réalité une assistance déguisée ? Cette objection jouit d'un regain d'actualité, du fait de certains économistes anglais qui critiquent très vivement les déformations qu'a subies depuis la guerre l'assurance-chômage en Grande-Bretagne. Pour une bonne moitié, les indemnités versées par la caisse d'assurance sont, disent-ils, des indemnités exceptionnelles « qui ne correspondent pas à des cotisations normales de prétendus assurés » (4). A quoi il faut répondre qu'il est sans doute exagéré de vouloir tirer un argument décisif de ces faits qui se placent à une période où l'Angleterre subit une crise de chômage d'une gravité exceptionnelle, comme aussi il convient peut-être de les considérer comme une indication qu'on ne saurait négliger dans l'étude de la répartition des charges de l'assurance.

Et sur ce dernier point on constate, notamment dans les pays anglo-saxons, le développement d'une théorie qui tend à faire sortir le chômage du domaine de l'assurance sociale pour en faire un risque dont le patronat doit assumer la charge au même titre que les accidents du travail.

II. — La difficulté d'interprétation du chômage involontaire. Sa définition.

En second lieu, on a fait à l'assurance-chômage de nombreuses objections qui ont pour base commune la difficulté de l'interprétation du chômage involontaire. A l'origine de toutes ces objections, on pose le principe que par le seul fait

(4) *Revue politique et parlementaire*, sept. 1927 : *L'assurance contre le chômage en Angleterre*.

que le chômage sera assuré, on aura de plus en plus de travailleurs qui, pour un motif plus ou moins valable, refuseront un emploi et vivront des subsides de l'assurance. Bien évidemment, dit-on, la multiplication du nombre des chômeurs compromettra l'existence même de l'institution. La possibilité de l'intervention de la volonté humaine dans la genèse du risque doit faire rejeter toute conception d'assurance. D'ailleurs, a-t-il été prétendu, en admettant que le chômeur soit de bonne foi, il n'en reste pas moins que le chômage dépend de la volonté du patron qui ferme son usine.

A cette objection générale on peut répondre qu'il est en effect exact que la garantie accordée par l'assurance contribue à relâcher l'attention des individus. Mais sans compter que l'assurance est en partie instituée pour nous dégager du souci des responsabilités et des conséquences des divers événements, il faut bien considérer que le service de l'indemnité ne se fait jamais sans être précédé d'une constatation des circonstances dans lesquelles s'est réalisé le risque. Cette procédure est de règle dans l'assurance-chômage comme dans les autres branches d'assurance. Il ne saurait être question de garantir tout chômage quel qu'il soit.

Pas davantage il ne saurait être question de réparer tout le préjudice causé par le chômage. Ici encore, comme dans les autres assurances, la différence qui doit exister entre le préjudice subi et sa réparation constitue un frein à la négligence des assurés. Dans ces conditions il serait absurde de prétendre que l'ouvrier trouve meilleur compte à ne rien faire qu'à travailler. On a beaucoup exagéré en Angleterre la générosité des secours aux sans travail. La vérité est tout autre, et lorsqu'on examine de plus près le coût de la vie et le pouvoir d'achat de la monnaie, on aperçoit

facilement que ces secours empêchent tout juste le chômeur et les siens de mourir de faim.

Quant à l'argument d'après lequel le chômage serait volontaire, au moins de la part du patron, son seul mérite est d'être inattendu. Nous ne risquons pas, en nous plaçant au point de vue économique, de voir les patrons fermer plus facilement leurs usines parce que le chômage sera assuré. Il n'est pas besoin d'expliquer que le chef d'entreprise a, plus que son employé, intérêt à travailler, et, s'il cesse sa production, c'est que son profit n'est pas seulement minime, mais qu'il est inexistant. En sorte que ce n'est pas de sa propre volonté, mais contraint par les circonstances économiques, que le patron arrête sa production.

A ces considérations d'ordre général, on peut d'ailleurs ajouter que la complexité dont on fait grief à la notion du chômage n'existe pas que pour ce risque. Sans doute la pratique nous a familiarisés avec l'assurance-accidents, maladie, vie, vol, incendie, mais les débuts de ces différentes branches d'assurance ont été critiqués. Il n'y a pas de raison de penser que la pratique n'amène dans l'assurance contre le chômage les améliorations et les perfectionnements qu'elle a introduits ailleurs.

Quant au danger de voir l'assurance-chômage provoquer une recrudescence du risque, il faut, quoi qu'il existe en partie, dire que l'on n'y est tout de même complètement exposé. Le tout est de donner du chômage involontaire une définition qui, en laissant assez de souplesse pour ne pas compromettre la réalité de la garantie, soit cependant assez précise pour exclure les cas de chômage volontaire. En réalité, le chômage que vise l'assurance est le chômage par manque d'emploi. Or le manque d'emploi est un phénomène rigoureusement objectif dont il est facile, sur un

marché du travail organisé, de constater l'existence⁽⁵⁾.

Mais tout de suite une réserve s'impose sur la simplicité d'une notion qui tend à définir le chômage par la constatation du manque d'emploi. A cette notion purement objective de manque d'emploi se mêle une notion subjective, en sorte qu'un individu peut être considéré en chômage lorsqu'il manque d'un emploi qui puisse lui convenir.

Le manque d'emploi convenable, tel est le risque que doit garantir l'assurance-chômage.

La première condition de convenance d'un emploi offert à un individu est relative à la qualification professionnelle de celui-ci. On ne saurait reprocher à un ouvrier joaillier de se trouver en chômage sous le prétexte qu'il a refusé un emploi de terrassier. D'ailleurs toutes les législations reconnaissent cette condition, mais la latitude très diverse qu'elles laissent aux assurés de refuser un emploi donne la mesure de la difficulté d'interprétation d'un emploi convenable à la qualification professionnelle de l'individu.

Cette notion de correspondance de l'emploi aux aptitudes et convenances justifiées d'un travailleur a même paru si subjective et si difficilement saisissable que l'on a renoncé à en faire état pour l'établissement de méthodes internationales de statistique du chômage⁽⁶⁾. Nous pensons que ce qui est difficilement réalisable entre plusieurs nations est au contraire possible dans le cadre d'un pays, précisément par une sérieuse organisation de l'enseignement professionnel.

Cette latitude varie d'ailleurs suivant que l'on se trouve en présence d'une assurance confiée aux syndicats ouvriers

(5) B. I. T., *Etudes et documents*, série C : *L'assurance-chômage*, Genève, 1923, p. 24.

(6) B. I. T., *Etudes et documents*, série C : *Chômage. Les méthodes d'établissement des statistiques du chômage*, Genève, 1922.

ou d'une assurance étatiste. Tandis que dans la première le travailleur est généralement garanti contre l'obligation éventuelle de changer de profession, il peut, dans la seconde, être contraint d'accepter un emploi correspondant à ses capacités, même s'il n'est pas de sa profession. Il n'est pas douteux qu'une pareille mesure doit réserver au chômeur le droit de discuter le bien-fondé de l'offre qui lui est faite. Il doit avoir la possibilité de prouver que l'emploi qui lui est proposé ne répond pas à ses aptitudes. C'est là évidemment une question d'appréciation soumise à un service de contentieux spécial qui existe dans toutes les législations qui prévoient le chômage (Allemagne, Autriche, Danemark, Grande-Bretagne, Italie) (7).

Du reste, l'enseignement professionnel et la délivrance de brevets de capacité professionnelle sont de nature à simplifier ces difficultés d'interprétation par le classement qu'elles permettront de faire des ouvriers et l'établissement de tableaux de professions connexes auxquelles les ouvriers chômeurs pourront être renvoyés sans inconvénient pour leur spécialisation professionnelle.

En d'autres termes, ce qu'il convient de retenir pour la définition du chômage, c'est le manque d'occupation, tant dans la profession habituelle que dans une profession connexe (8).

Cette première condition relative à la qualification professionnelle de l'ouvrier étant remplie, il en reste une seconde que doit comporter également tout emploi raisonnablement offert à un chômeur; c'est celle d'un salaire suffisant.

(7) B. I. T., *Etudes et documents*, série C : *L'assurance-chômage*, Genève, 1923, p. 122-124.

(8) Lefort, *op. cit.*, p. 78.

On n'a pas manqué de voir dans l'assurance du chômage une prime à la résistance à la baisse des salaires, et, à ce titre, de la critiquer, la baisse des salaires étant parfois nécessaire pour conquérir de nouveaux débouchés par un prix de revient inférieur⁽⁹⁾. Nous ne méconnaissions pas cette critique et nous ne soutenons pas que toute résistance à la baisse des salaires soit légitime, mais il ne manque pas d'exemples de patrons qui spéculent sur l'abondance de la main-d'œuvre pour la rémunérer maigrement. Si l'assurance du chômage permet à la population ouvrière de résister aux manœuvres de ces patrons, elle contribuera à développer l'ordre social par le bien-être social, car celui-ci est constitué plus par l'aisance moyenne de la majorité que par l'opulence excessive d'une minorité.

Il ne faut donc pas s'étonner que la plupart des législations admettent qu'un emploi qui ne comporte pas un salaire suffisant ne peut être considéré comme convenable, et peut par conséquent être refusé par un chômeur sans que celui-ci perde de ce chef son droit à être indemnisé.

Il est tout naturel que la légitimité du refus d'emploi pour un salaire insuffisant ait des limites. On ne saurait approuver un chômeur qui refuse un emploi uniquement parce qu'il est moins rémunéré que celui qu'il occupait précédemment, si le salaire en question n'est pas inférieur au taux habituellement payé suivant la localité ou la profession. Ici encore nous sommes en présence d'une question d'espèce; mais, plus facilement que celle de la spécialisation

(9) Sur l'influence des salaires sur le chômage, voir *Informations sociales*, 9 avril 1928, p. 56. MM. les professeurs Pigou et Clay attribuent le chômage plus à une mauvaise organisation du travail qu'à des salaires trop élevés.

professionnelle, elle est susceptible de recevoir une solution ⁽¹⁰⁾.

Enfin, toujours en faisant état du caractère volontaire que prendrait le chômage une fois assuré, on a craint que l'ouvrier ne débauche pour le moindre prétexte. C'est là une question de contrôle d'origine du chômage qui ne paraît pas plus difficile à résoudre que les précédentes et qui ne constitue pas un obstacle suffisant pour renoncer à l'assurance. Comme dans les autres branches, la faute de l'assuré fait naturellement perdre à ce dernier le bénéfice de l'indemnité.

C'est l'ensemble des éléments subjectifs rentrant dans le chômage qui a fait prétendre que ce risque constituait une notion trop imprécise et susceptible de trop de variétés pour pouvoir être couvert par une assurance. Mais d'une manière générale, et sans tenir compte des questions d'espèce si nombreuses que les organes de l'assurance-chômage doivent être en mesure de trancher, on peut définir le chômage : la situation d'un travailleur qui, pouvant et voulant occuper un emploi soumis à un contrat de travail, est, par suite de l'état du marché du travail, dans l'impossibilité de trouver un emploi correspondant à sa qualification professionnelle et convenablement rémunéré.

III. — La difficulté d'établissement des statistiques de chômage.

Mais le risque défini, il faut, pour en organiser l'assurance, connaître sa fréquence et son intensité. Ces deux éléments ne peuvent être obtenus qu'à l'aide de statistiques nombreuses et rationnelles qui permettent de calculer avec

(10) B. I. T., *L'assurance-chômage*, op. cit., p. 24.

toute l'approximation possible les charges assumées, et, partant, le taux des primes. Or, la recherche de ces renseignements numériques est précisément plus complexe en matière de chômage qu'en aucune autre branche d'assurance à cause de la multiplicité des professions et de la diversité avec laquelle le chômage sévit dans chacune d'elles. Il faut, pour connaître le chômage à l'intérieur d'un pays, tenir compte, d'une part, de l'intensité variable de ce phénomène dans chacune des professions et, d'autre part, de l'importance occupée par chacune de ces professions dans la production nationale.

Le problème se pose évidemment sous un jour complexe et sa difficulté l'a fait considérer par beaucoup comme insoluble. Et nous arrivons ainsi à une nouvelle objection faite à l'assurance-chômage :

« Tandis que le nombre des cas de maladie ou de mortalité est sensiblement égal chaque année, le chômage sévit dans des proportions très différentes suivant les années. Pour mesurer toute l'amplitude du chômage dans un pays, il faut embrasser une période de huit ou dix années comprises entre deux crises consécutives et constituant ce qu'on appelle un cycle économique. Par suite, les prévisions d'après lesquelles peuvent être calculées les primes nécessaires pour garantir les risques de chômage à toute époque doivent porter sur au moins une dizaine d'années. Encore est-il que les prévisions que l'on peut formuler n'ont rien de certain car les cycles économiques n'ont ni une durée égale ni un aspect identique. Ainsi, même si l'on a pris soin de faire porter les prévisions sur un laps de temps assez étendu, on n'est jamais certain que les événements ne déjoueront pas ces prévisions. » (11).

(11) *Revue politique et parlementaire*, 10 sept. 1927 : *L'assurance contre le chômage en Angleterre*.

Nous ne méconnaissions pas le bien-fondé et l'importance de cette objection, mais nous ne pensons pas qu'elle soit définitive. Tout d'abord, il est vrai que les statistiques du chômage sont très nombreuses et que leur nombre même rend difficile la recherche de renseignements précis. L'abondance des sources est d'autant plus déconcertante que les résultats sont le plus souvent tout à fait divergents. C'est ainsi que le recensement de 1906 accusait dans l'alimentation un pourcentage de chômeurs de 2,8 tandis que la moyenne des années 1904 à 1908, d'après les données syndicales, était de 14,4⁽¹²⁾.

On a pensé que les indications des groupements professionnels étaient suffisantes; mais il faut tenir compte de ce que la totalité des travailleurs n'est pas encore englobée dans les syndicats. Ceux-ci d'ailleurs ayant pour but de sauvegarder l'intérêt de la profession ont une tendance tantôt à dissimuler le véritable nombre des chômeurs pour ne pas influencer par leurs indications l'état du marché du travail, tantôt à signaler un chômage plus étendu pour appuyer sur le sort fait aux travailleurs.

Pour les statistiques des bureaux de placement, il convient de faire remarquer que, comme pour les syndicats, ils ne touchent pas la totalité des chômeurs, car beaucoup d'ouvriers à la recherche de travail ne s'y adressent qu'après avoir épuisé les chances d'un placement direct. La même observation s'impose pour les statistiques publiées par les bureaux d'assistance et de travaux de secours, beaucoup de chômeurs évitant de révéler leur véritable situation.

On peut également trouver les renseignements sur la situation du chômage par l'étude du portefeuille des ban-

(12) Lefort, *L'assurance contre le chômage*, t. I, p. 104.

ques, par les recettes des chemins de fer, par les statistiques du commerce extérieur, qui sont autant de symptômes de l'activité économique générale. On peut mentionner enfin les statistiques des accidents du travail, le nombre des accidents étant évidemment en rapport inverse de celui des chômeurs.

Sans doute les meilleures indications sont données par les institutions d'assurance elles-mêmes; mais le chômage se présente d'une façon si variable d'un pays à l'autre qu'il n'est pas possible de se servir, sans de minutieuses précautions, des données statistiques d'un pays étranger. Cependant, il est déjà réconfortant de constater que l'assurance du chômage révèle le risque aussi exactement que possible car c'est là un gage que la pratique permettra de perfectionner une institution qui au début manquera probablement de bases bien stables.

Mais, en attendant cet autoperfectionnement de l'assurance contre le chômage, on peut d'ores et déjà tirer des diverses statistiques existantes des chiffres suffisants. Car ces données, si incomplètes qu'elles soient en elles-mêmes, peuvent se compléter réciproquement. La comparaison même de leurs dissemblances et la recherche de leurs causes permet d'établir une moyenne qui corresponde à peu près à la réalité et ne réserve que des mécomptes après tout négligeables : car, malgré l'amélioration de la statistique dans les autres branches d'assurance, il existe toujours une part d'aléa en prévision de laquelle les compagnies constituent des réserves de garantie destinées à couvrir le déficit des réserves mathématiques.

Néanmoins, d'une façon générale, la multiplicité et la variété des statistiques du chômage sont une cause d'infériorité à laquelle le Bureau international du travail a voulu

remédier. Partant d'une définition du chômage, il proposa que toutes les nations établissent sur un type uniforme les statistiques de chômage. Dans ce but il faisait rentrer les diverses professions dans une classification comportant 17 rubriques sous lesquelles il demandait qu'on lui fasse parvenir les statistiques trimestrielles et hebdomadaires de l'assurance-chômage et des offices de placements publics⁽³⁾. La définition elle-même du chômage proposée par le B. I. T. a provoqué des critiques dans bien des pays. Mais le projet de classification a été très nettement repoussé. L'Allemagne, tout en lui reconnaissant certaines similitudes avec ses méthodes, y relève cependant des différences trop sensibles pour que l'on puisse arriver à un accord. L'Australie la trouve trop détaillée, tandis que la Belgique la déclare impossible à adopter. La Finlande lui reproche de ne pas tenir assez compte de la spécialisation de chaque pays, de sorte que telles industries prévues au projet international sous deux rubriques distinctes sont solidaires et inséparables dans tel pays. Quant à la Grande-Bretagne, persuadée que sa méthode est « le résultat d'un examen approfondi des besoins d'administration et d'information auxquels doivent servir ces statistiques », elle pense ne devoir donner aucune adhésion au projet du B. I. T. Et, envisageant l'avenir, « elle estime qu'une œuvre bien plus utile serait faite en unifiant en Grande-Bretagne toutes les classifications existantes selon un type, qu'en adaptant une catégorie des classifications britanniques, — celle relative au chômage — à un type international qui, étant nécessairement un compromis entre les classifications hétérogènes employées dans

(13) B. I. T., *Etudes et documents*, série C : *Les méthodes d'établissement des statistiques du chômage*, Genève, 1922, p. 28-30 et 56-60.

les principaux pays industriels, serait peu propre à rendre compte d'une manière satisfaisante du chômage dans un pays donné » (14).

Cette dernière remarque de l'Angleterre nous semble très juste. Sans doute il est regrettable qu'une méthode unique ne permette pas de bénéficier des avantages que l'on pourrait obtenir par une étude comparative du chômage dans les divers pays, mais avant d'être international, le chômage est une préoccupation d'ordre national et la première chose à connaître pour l'assurer c'est son intensité dans un pays déterminé. D'ailleurs la révolution que causerait dans les pays l'adoption d'une classification internationale mal appropriée provoquerait un résultat tout opposé à celui recherché, car une semblable transformation n'irait pas sans tâtonnements ni erreurs.

Mais si une entente internationale ne paraît pas immédiatement réalisable, il ne nous semble pas qu'à l'intérieur d'un pays, les moyens actuels de la statistique soient encore impuissants à nous donner du chômage une connaissance suffisante. Les prévisions doivent, il est vrai, en ce qui concerne le chômage, porter sur une période de huit ou dix années au lieu de porter sur une seule année, comme dans les autres branches d'assurances. Déjà, depuis le milieu du XIX^e siècle, les crises se sont succédées avec une périodicité et une fréquence qui donnent un certain champ d'investigations. Et cette périodicité n'est-elle pas elle-même un élément constant d'une importance considérable ?

Cette périodicité et cette alternance des phases de la vie économique ont même suscité une méthode dite d'observa-

(14) B. I. T., *Etudes et documents*, série C : *Les méthodes d'établissement des statistiques du chômage*, Genève, 1922, p. 28-30 et 56-60; observations des Gouvernements.

tion de la conjoncture. L'activité économique d'un pays étant soumise à des oscillations pendulaires : dépression, poussée, haute tension, crise, théoriquement et toutes choses restant égales d'ailleurs, ces oscillations devraient toujours être les mêmes. En tenant compte des modifications qui se sont introduites dans l'organisme économique et dans le milieu extérieur on peut arriver à déterminer avec quelques chances d'exactitude la durée et l'amplitude des oscillations. L'Institut de la conjoncture en Allemagne a appliqué cette méthode au chômage, mais il faut avouer que ses résultats sont encore assez peu concluants.

Au reste, ce n'est peut-être pas tant la théorie elle-même qui est contestable, mais le choix de la période où on a voulu l'appliquer. En effet, à ce moment, l'économie allemande était profondément troublée; elle vivait de la vie artificielle que lui avait communiquée l'inflation alimentée par la presse à papier et dévorant son propre capital. Seule la reconstitution des capitaux permettra d'absorber lentement l'excédent de la population active qui résultait de la guerre et qui, jusque-là, n'avait été occupée que grâce à des procédés artificiels.

« On conçoit dès lors pourquoi de l'expérience d'après-guerre il est impossible de rien inférer touchant l'avenir. De la maladie on ne peut conclure pour la santé, ni de l'artificiel pour le naturel. » Mais lorsque le retour à une vie économique normale aura rétabli un certain élément de stabilité, base essentielle de l'observation de la conjoncture, peut-être celle-ci constituera-t-elle une méthode admissible (15).

(15) *Bulletin quotidien* du 7 octobre 1926 : *Le problème du chômage en Allemagne et la méthode dite d'observation de la conjoncture.*

On prétend aussi que les cycles économiques sur lesquels se font les prévisions n'ont pas la même physionomie. Nous ne croyons pas reconnaître là un argument, mais plutôt une raison de plus pour songer à assurer le chômage. Car le risque à courir peut être favorable aussi bien que défavorable.

Et puis enfin n'est-il pas logique de penser qu'au fur et à mesure qu'on étudiera le chômage on arrivera à en mieux discerner les causes et que les connaissant on sera plus à même d'y remédier et de le résorber.

En tout cas, le chômage ne sévissant d'une façon intense que pendant un temps généralement restreint, on peut très bien concevoir que le versement continu de primes suffira à couvrir le risque lorsqu'il se réalisera. Une dépression économique est toujours précédée d'une période d'activité et de hausse des salaires pendant laquelle les versements importants faits à l'assurance pourront s'accroître des intérêts.

*
* *

En définitive nous voyons que les objections faites à l'assurance-chômage aux divers griefs que nous venons d'examiner ne sont pas en réalité suffisantes pour prétendre qu'elle soit impossible. Elles ont certainement une part de vérité; et, après les avoir étudiées, il faut reconnaître que le risque chômage, s'il est risque assurable, est cependant un risque de nature spéciale. Il résulte des circonstances économiques, et la complexité même de la vie économique fait apparaître un nombre considérable de causes de chômage plus ou moins directes ou lointaines ⁽¹⁶⁾.

(16) L'Office du travail français, dressant en 1895 la liste de ces

Quant à l'intervention de la volonté dans la réalisation du risque, nous avons vu que c'est une difficulté commune à toutes les branches d'assurance et que, si le danger existe tout spécialement en notre matière, on peut cependant le conjurer par une judicieuse interprétation du chômage involontaire.

L'absence de données scientifiques suffisantes ne nous retiendra pas non plus; non seulement cette insuffisance ne nous paraît pas prouvée mais c'est surtout du fonctionnement de l'assurance qu'il faut attendre les précisions auxquelles on est arrivé dans les autres branches.

Il reste une objection; c'est celle de la gravité des charges assumées. Pas plus que pour les précédentes nous ne nous en dissimulons la portée.

Il est certain qu'en prenant le chiffre de 10 millions de chômeurs évalué par la Conférence internationale du travail, à la fin de 1926, touchant une indemnité de 3 à 4 francs-or par jour, on arrive à une charge de 30 à 40 millions de francs-or qui ne correspond à aucun travail productif. Au cours de l'exercice financier 1924-25, les indemnités distribuées aux chômeurs britanniques ont atteint 49 millions 871.616 livres sterling. Devant l'énormité de ces charges, les économistes anglais ont encore critiqué l'institution de l'assurance, qui laissait un déficit de 15.000.000 de livres sterling en 1921-22, de 7 millions en 1922-23, et de 21 millions en 1925-26.

En Allemagne, où un régime provisoire d'assurance-chômage a été institué à la fin de 1923, jusqu'à l'établissement

causes, n'en trouvait pas moins d'une quarantaine. Mais M. Max Lazard détermine la part négligeable d'un grand nombre d'entre elles et fait ressortir celle considérable occupée par le facteur profession. *Le chômage et la profession*, Max Lazard, Paris, 1909, p. 343 et s.

du régime définitivement fixé par la loi du 16 juillet 1927, les dépenses se sont élevées à 333 millions de marks en 1924, à 270 millions en 1925, à 1.226 millions en 1926, et à 906 millions en 1927, faisant ressortir une dépense moyenne annuelle par chômeur de 437, 703, 727, et 843 marks pour les années correspondantes (17).

Mais loin de nous éloigner d'une semblable institution, l'importance de ces chiffres nous convainc qu'il y a là un risque considérable et que son ampleur même nous crée une obligation impérieuse d'y parer. Le mal est grand; aussi bien on conçoit la nécessité de le traiter par une double politique : une méthode préventive et, lorsque le risque s'est réalisé, une méthode curative.

C'est cette possibilité de recourir à des procédés susceptibles de diminuer les chances de réalisation du risque qui constitue, à notre avis, un argument décisif en faveur de l'assurance du chômage. Si sur certains points, notamment au point de vue de la statistique, le chômage présente des particularités qui rendent plus difficile son assurance, par contre, mieux que les décès ou les accidents du travail, il obéit à une certaine réglementation. Relevant de la vie économique, il est fonction des diverses circonstances économiques qui, elles-mêmes, obéissent à des lois que l'économie politique s'efforce de dégager toujours plus nombreuses et plus complètes. Dès lors il est tout naturel que l'on cherche à prévenir le chômage par une réglementation de la vie économique.

Comprimer le risque par tous les moyens en notre pouvoir, telle est la première phase de la lutte à mener contre le chômage.

(17) *Bulletin quotidien* du 23 février 1928.

CHAPITRE IV

LA COMPRESSION DU RISQUE

La première question qui se pose pour l'organisation rationnelle de l'assurance contre le chômage est de réduire ce dernier au minimum incompressible. Pour cela, deux méthodes se présentent : on peut, d'une part, agir sur la production et, d'autre part, sur l'organisation du placement. La première série de mesures tend à assurer la continuité du travail, tandis que la seconde vise, par une organisation rationnelle du marché du travail, à supprimer le chômage, qui a sa source dans l'ignorance d'une demande de main-d'œuvre.

SECTION PREMIERE

La compression du risque par l'organisation économique.

Réglementer la production, telle doit être la préoccupation de deux groupes sociaux distincts : les chefs d'entreprises et les pouvoirs publics.

I. — L'action patronale.

Si l'on compare le niveau d'existence que procure à chaque individu sa collaboration à la production industrielle, on s'aperçoit, en toute équité, que le travailleur est infi-

niment moins avantageé que ne l'est le chef d'entreprise (1).

A ce titre, ce dernier est en partie responsable des troubles économiques qui peuvent survenir, et il est de son devoir d'y remédier. D'ailleurs, ainsi que nous l'avons déjà vu, le patron lui-même a tout intérêt, en raison précisément du plus grand profit qu'il en retire, à ce que la production connaisse le moins d'arrêts possible.

Aussi bien, pour annihiler les méfaits d'une concurrence réciproque, les gros producteurs n'ont pas manqué de s'entendre. Freinant la formidable puissance de leurs entreprises modernes, ils se sont pour la plupart soumis à une réglementation qui détermine leur production, leurs débouchés, leur part de bénéfice. Sans doute, cette restriction systématique du travail ne va pas sans entraîner un chômage temporaire; mais, tout compte fait, les incidences sociales de la cartellisation semblent plutôt favorables. En effet, cette discipline de la production tend à rétablir l'équilibre dans les diverses professions; la diminution de la capacité productive de toutes les entreprises réduira au chômage, d'une façon générale, la main-d'œuvre résiduelle, cette main-d'œuvre flottante que tout patron aime avoir à sa disposition pour faire face à une activité anormale. Cette main-d'œuvre peu qualifiée pourra, sans grands inconvénients, se porter vers une autre branche de la production, rétablissant ainsi un équilibre, qui est au premier chef la condition d'un travail continu et régulier, ou, du moins, réduisant au strict minimum le contingent de réserve indispensable pour parer aux à-coups inévitables de la production. D'autre part, la stabilisation des prix, qui est la consé-

(1) *Etudes et documents*, série C : *Le problème du chômage en Grande-Bretagne*, *op. cit.* Discours de M. Elvin, p. 176.

quence de la cartellisation est, à tout prendre, plus avantageuse pour la majorité des travailleurs, qui conservent leur emploi, car elle est elle-même un gage précieux contre la survenance d'une crise.

D'une façon générale, le cartel semble donc sauvegarder l'intérêt des patrons et des travailleurs. La même constatation s'impose pour les phénomènes de concentration et d'intégration. L'un de leurs avantages les plus manifestes consiste, en effet, dans une diminution du prix de revient. La réunion de toute une série de circonstances favorables tend à éloigner les gros producteurs du coût marginal, et, par conséquent, à réduire les chances de chômage.

D'autre part, seules de grosses entreprises sont, grâce à leur puissance financière, en mesure d'envisager et de réaliser toute une série de mesures organiques propres à augmenter leur capacité d'embauchage et à étendre le rayon d'utilisation des ouvriers en quête de travail. Ces mesures, qui sont d'une variété extrême, amélioration de l'outillage et des installations, introduction de nouveaux procédés de fabrication, production de nouveaux articles, ont toutes pour résultat utile de créer de nouvelles possibilités de travail (2).

En raison de l'attention spéciale qu'il convient d'accorder aux problèmes d'organisation scientifique du travail, dont l'intérêt social apparaît de plus en plus, le 31 janvier 1927 s'est ouvert, à Genève, l'Institut international d'organisation scientifique du travail. Indépendamment de cette initiative internationale, l'Autriche, l'Allemagne et le Japon avaient déjà porté leurs efforts en ce sens. L'Italie a même consacré, dans sa Charte du travail du 21 août 1927, le

(2) B. I. T., *Revue internationale du travail*, nov. 1925.

principe de la rationalisation obligatoire. On a pu ainsi, dans certaines industries allemandes, enregistrer des accroissements de rendement de 30 et de 60 p. 100 et des diminutions de 20 p. 100 dans les frais de revient. D'ailleurs, ces améliorations ne sont pas l'apanage exclusif des grosses entreprises; on a pu les constater également dans les entreprises artisanales⁽³⁾.

Par un mécanisme spontané, l'économie moderne a donc su trouver dans les ententes de producteurs, dans la concentration et dans l'organisation scientifique du travail un dérivatif appréciable aux crises et au chômage. Néanmoins, ce sont là des mesures encore trop sommaires pour constituer une prévention vraiment efficace. D'autres procédés doivent être envisagés dans cette lutte préventive par une réglementation de la vie économique.

Au premier plan, se trouve la réduction du temps de travail. Cette mesure a pour but de substituer au chômage complet de certains travailleurs le chômage partiel d'un plus grand nombre afin que ce plus grand nombre reçoive un salaire qui, tout en étant inférieur, lui permettra cependant de vivre et d'attendre la reprise de l'activité. Cette mesure, qui repose sur l'esprit de solidarité des travailleurs d'une même profession, tend à se généraliser de plus en plus. C'est ainsi qu'en France elle a été préconisée dès la fin de 1926 par le ministre du Travail, en vue de la crise qui s'annonçait, et pratiquée dans presque toutes les industries⁽⁴⁾.

(3) B. I. T., *Informations sociales*, 8 mars 1928. — La vitalité de ce mouvement s'atteste dans de nombreux pays : aux Etats-Unis, par la création de « Business Schools »; en Italie, par celle de « L'Ente nazionale italiano per l'organizzazione scientifica del Lavoro »; en Allemagne, par l'institution du « Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit » (Conf. intern. du travail, Genève, 1927, p. 153 et s.).

(4) Les ouvriers des usines Citroën travaillaient seulement quarante

L'application de la journée réduite ne manque pas cependant de soulever certaines critiques. On a fait remarquer qu'elle empêchait les ouvriers de s'employer plus complètement ailleurs et qu'elle leur faisait subir les conséquences fâcheuses du sous-emploi, qui, s'exerçant pendant une période prolongée, peut causer des pertes à l'industrie et occasionner une misère plus grave que celle dont souffrent quelques ouvriers chômant pendant que d'autres sont entièrement occupés. En effet, le chômage partiel, lorsqu'il sévit avec une certaine intensité et pendant un certain temps, provoque un abaissement général du niveau de vie des travailleurs, abaissement dont les conséquences peuvent être plus néfastes que celle du chômage complet frappant des catégories moins nombreuses d'ouvriers.

Cependant, la plupart des pays et des employeurs sont d'accord pour y recourir en premier lieu, lorsqu'une dépression de l'activité économique vient à se produire. Cette quasi-unanimité est une preuve de l'efficacité de cette mesure, et cette opinion, prévalant dans divers Etats, les a amenés à adopter des lois en la matière. Mais les circonstances sont si variables d'une industrie et même d'une entreprise à l'autre que le rôle du législateur doit se borner à prescrire la réduction des heures de travail; les mesures de détail qui accompagnent son application doivent être prises par voie d'entente directe entre les parties intéressées, patrons et ouvriers⁽⁵⁾.

Il est un second moyen de remédier au chômage par la création de nouvelles possibilités de travail résultant d'une

heures par semaine en novembre 1927 et trente-deux heures en janvier 1928. — B. I. T., *Informations sociales*, 23 janv. 1928.

(5) Société des Nations, *Rapport sur le chômage*, Londres, 1919, p. 55 et s.

meilleure coordination et répartition des travaux. Il consiste dans l'organisation de travaux accessoires, soit d'entretien, soit de réparations, que les chefs d'entreprises peuvent faire exécuter au moment où sévit le chômage. Sans doute, ce procédé n'est à la portée que des entreprises jouissant de fortes réserves financières, car il comporte la nécessité d'avoir des fonds disponibles à une époque où précisément la circulation de l'argent se ralentit. Mais il est certain que celles qui peuvent se le permettre y trouvent tout intérêt, étant donnée la baisse des salaires qui accompagne toute dépression économique. D'ailleurs, on peut très bien concevoir qu'une partie des ressources de l'assurance du chômage soit attribuée à ceux qui, par leur initiative, contribuent à réduire le risque.

A côté de ces deux procédés, qui consistent somme toute à diminuer le nombre des chômeurs, il en est d'autres qui sont des mesures de prévention dirigées contre chacun des multiples facteurs de l'instabilité économique d'où naît le chômage. La création en Allemagne d'un Institut de recherches sur la conjoncture économique indique bien l'orientation nouvelle pour la découverte des mesures susceptibles de restreindre le chômage. En Grande-Bretagne, une commission d'initiative privée comprenant des économistes, des employés et des chefs de syndicats ouvriers, recommande l'établissement dans chaque industrie de statistiques portant sur la production réelle et la production possible, sur l'augmentation et la diminution des stocks, sur les commandes et sur les livraisons. Mais quoique l'on soit déjà arrivé à isoler un de ces facteurs du chômage, l'instabilité du pouvoir d'achat de la monnaie et de l'or, il n'en est pas moins vrai que de telles statistiques et de telles recherches sont d'une telle complexité qu'elles n'ont pour l'instant qu'un intérêt théorique.

Beaucoup plus puissante et plus efficace est l'application d'une politique raisonnable du crédit bancaire. Le crédit est, en effet, à l'heure actuelle, la base des affaires; tous les industriels et commerçants l'utilisent sur une échelle plus ou moins grande. Or, les périodes de grande activité économique sont toujours marquées par des demandes de prêts plus nombreuses, qui, en partie justifiées par l'intensité des transactions et l'élévation des prix, servent souvent aussi à alimenter la spéculation. En sorte qu'une crise de surproduction ne pourrait avoir lieu si les banques, aussitôt qu'elles se rendent compte par certains indices que l'activité économique évolue vers une spéculation excessive, relevaient le taux de l'escompte et prenaient les mesures susceptibles de décourager les emprunts qui ne correspondent pas aux besoins réels de la production. Au contraire, en présence d'un ralentissement des affaires, les banques pourraient, en abaissant le loyer de l'argent, donner une nouvelle impulsion à l'activité économique et combattre ainsi le chômage. Restreindre le crédit lorsqu'une production trop intense provoque une pénurie de main-d'œuvre, et l'élargir au contraire lorsque, l'activité économique venant à se ralentir, le marché du travail a une tendance à s'engorger, telle est la fonction régulatrice que l'on peut demander aux banques ⁽⁶⁾.

Un tel contrôle n'implique d'ailleurs pas nécessairement une coopération pratiquement très difficile à réaliser de toutes les banques. Le crédit actuel est un édifice à plusieurs étages; dans la plupart des nations, une banque de contrôle joue le rôle de banque des banques, dirigeant l'activité

(6) *Le problème du chômage en Grande-Bretagne*. Discours de M. Henderson, p. 40 et s.

financière de tout le pays par le mécanisme du taux de l'escompte. Il suffit que cette banque exerce ce contrôle et pratique cette politique de prévention du chômage pour qu'aus-sitôt elle soit générale et, partant, efficace.

Les Etats-Unis ont pratiqué avec succès cette politique du crédit. Prévoyant, en 1923, une période exceptionnelle d'essor, les banques de réserve fédérale portèrent à 4,5 p. 100 le taux de l'escompte et vendirent une partie de leur portefeuille, retirant ainsi de la circulation de l'argent liquide pour réduire les moyens à la disposition des spéculateurs. Ayant ainsi ralenti le rythme de la production, elles renversèrent leur politique de crédit en ramenant de 4,5 à 3 p. 100 le taux de l'escompte, lorsqu'en 1924 elles enregistrèrent une vive dépression, le niveau des prix étant tombé de 152 en février, à 145 en juin, et le nombre indice de l'emploi passant de 97 à 88 pour les mêmes mois (7).

II. — Action de l'Etat.

Réduction du temps de travail, coordination et répartition des travaux, réglementation du crédit par les banques, sont autant de moyens dont le patronat dispose pour lutter contre le chômage. A côté de lui, l'Etat doit avoir lui aussi dans cette lutte une place prépondérante en raison de l'importance de la politique commerciale dans un pays. C'est à lui qu'il appartient de prendre certaines mesures d'ordre général qui ont pour but de maintenir ou de développer l'activité économique de manière à éviter indirectement le chômage.

La protection douanière semble, de toutes ces mesures,

(7) B. I. T., *Revue internationale du travail*, nov. 1923, et *Revue belge*, sept. 1924.

celle qui a le plus de faveur. En effet, tout en rapportant des sommes appréciables au Trésor public, elle permet de protéger le marché national contre la concurrence étrangère, à tel point qu'elle est devenue une nécessité pour certaines nations à change élevé qui pratiquaient une politique libre-échangiste. L'exemple de la Grande-Bretagne, qui a dû appliquer pour certains produits des droits protecteurs s'élevant à 33 p. 100, est significatif sur ce point. Cependant, on ne manque pas de critiquer une pareille méthode pour les inconvénients qu'elle présente au point de vue international. Il est certain, en effet, que le chômage qu'elle évite à l'intérieur d'un pays, se trouve aggravé dans d'autres pays auxquels elle supprime des débouchés. C'est là un reproche qui ne manque pas de fondement, mais il est douteux que l'esprit de solidarité internationale soit encore assez développé pour que, dans tous les pays, on en arrive à faire passer l'intérêt international avant celui de la nation. Aussi bien la conférence financière internationale qui s'est tenue à Bruxelles, en 1920, exprimait-elle le vœu « que, dans les limites et délais qui paraissent possibles, chaque pays s'efforce de rétablir graduellement la liberté du commerce qui existait avant la guerre » (8).

Moins contestable paraît la politique des encouragements et crédits à l'exportation et des subventions aux entreprises. Mais outre que cette méthode présente le grave inconvénient d'être très onéreuse pour l'Etat, il n'est pas certain qu'elle ne mérite pas, du point de vue international, les mêmes reproches que la protection douanière. Elle aboutit, en effet, au dumping, auquel les nations intéressées ripos-

(8) B. I. T., *Enquête sur le chômage, Les remèdes au chômage*, Genève, 1922, p. 123 et s.

teront en général par une élévation des tarifs douaniers, en sorte que, malgré le détour utilisé et le sacrifice consenti, la situation du chômage international n'a guère de chances de s'améliorer. Cependant, elle est pratiquée par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la Suisse et la Belgique. Dans ce dernier pays, l'intervention du Gouvernement a pris la forme d'un aval partiel (§55 p. 100 de la créance) donné aux traites tirées sur les importateurs étrangers. La Suisse, elle, a ouvert un crédit à la Roumanie, sous la condition que 60 p. 100 de ce crédit soit employé à l'achat de produits industriels suisses⁽⁹⁾. C'est là un véritable accord international, et il semble que, dirigée dans ce sens, la politique des encouragements et crédits à l'exportation puisse donner des résultats féconds, étant un premier pas vers un rétablissement général de la bonne entente entre les nations.

Mais, à côté de ces procédés qui relèvent de la politique commerciale du pays et soulèvent de délicats problèmes internationaux, l'Etat dispose d'autres moyens pour remédier au chômage en usant de ses droits de souveraineté.

C'est ainsi que, dans tous les pays qui ont connu de sérieux troubles économiques, le législateur n'a pas hésité à réglementer l'embauchage et le licenciement des travailleurs : « Le principe légal de la liberté de conclure ou de dénoncer le contrat de travail est généralement admis, du moins pendant les périodes normales. Mais il peut être considérablement limité en temps de crise. »⁽¹⁰⁾.

Cette intervention du législateur s'est manifestée surtout

(9) B. I. T., *Les remèdes au chômage*, p. 126 et s.

(10) B. I. T., *Revue internationale du travail*, nov. 1925; *Esquisse d'une organisation systématique du marché du travail*, par le docteur Berger.

au lendemain de la guerre et s'est présentée généralement sous la forme de mesures de circonstances. Toutefois, en Italie, une assemblée de maires et représentants des chambres de travail de la province de Novare demandait, en 1921, que des mesures législatives permanentes imposent aux agriculteurs un minimum de main-d'œuvre correspondant à la surface cultivée, au genre de culture et à la qualité du terrain. Sans aller si loin, on peut voir dans cette intervention législative une manifestation de la tendance qui existe actuellement à considérer le propriétaire et le chef d'entreprise comme de véritables fonctionnaires ayant à remplir une mission sociale, et auxquels l'Etat peut, lorsque la paix économique et sociale l'exige, imposer de nouvelles obligations.

La réglementation des licenciements a été en particulier prévue par la loi belge du 18 juillet 1922, qui impose un délai de préavis dont la durée varie suivant l'importance du salaire du travailleur congédié et suivant la durée du temps pendant lequel il a occupé le poste qu'il va quitter. Il est certain que de pareilles mesures sont de nature à restreindre le chômage au minimum par la possibilité qu'elles laissent au travailleur de se procurer un emploi et par l'octroi d'indemnités de licenciement qui lui permettent de supporter sans misère son inactivité passagère⁽¹⁾.

Enfin, il existe pour l'Etat une autre manière d'intervenir dans la lutte contre le chômage, par la création et le développement des possibilités d'emploi et par leur répartition dans le temps.

La création et le développement des possibilités d'emploi par l'organisation de travaux de secours n'est pas chose

(1) B. I. T., *Les remèdes au chômage*, op. cit., p. 53-58.

nouvelle. L'histoire nous donne des programmes de travaux établis au moyen âge en vue d'occuper la main-d'œuvre, tels que le *Mur de famine*, à Prague ⁽¹²⁾. Mais une nouvelle méthode s'est fait jour pour leur application, et l'on est d'accord aujourd'hui pour estimer qu'ils doivent être des travaux productifs, c'est-à-dire tout au moins avantageux pour la collectivité.

Les travaux de secours ont un caractère provisoire en ce sens que les chômeurs qui y sont occupés en sont renvoyés dès qu'un emploi normal peut leur être procuré. Ils donnent lieu évidemment à une indemnité : cette indemnité est inférieure au salaire habituel, pour ne pas encombrer inutilement les travaux de secours, mais supérieure à l'indemnité versée au chômeur, de façon à décourager le chômage volontaire.

Cette pratique des travaux de secours est très répandue, et il n'est guère de pays qui, éprouvés par un chômage d'une certaine intensité, n'en aient usé. D'ailleurs, elle peut revêtir des formes très variées : c'est ainsi que la ville de Harbourg-sur-Elbe a institué, en 1920, un système de travaux aux frais desquels tous les éléments de la population participaient ⁽¹³⁾.

On a reproché à ces travaux leur inefficacité relative : ils ne permettent d'employer qu'une partie très limitée des chômeurs. Depuis décembre 1920 jusqu'à décembre 1926, la Grande-Bretagne aurait consacré aux travaux de secours 104 millions de livres sterling, permettant l'emploi permanent de 60.000 hommes. Ce chiffre, comparé au grand nombre des travailleurs sans emploi, montre, en effet, combien

(12) B. I. T., *Revue internationale du travail*, 2 nov. 1923.

(13) B. I. T., *Les remèdes au chômage*, op. cit., p. 103 et s.

il est difficile de demander davantage à un pareil procédé.

D'autre part, on lui reproche de détourner du développement économique normal une partie du capital disponible et d'aggraver ainsi le chômage.

Cette thèse, soutenue notamment par le professeur Cassel, de Stockholm, a d'ailleurs trouvé des contradicteurs, car les possibilités d'emploi de la main-d'œuvre ne sont pas déterminées uniquement par le volume des capitaux disponibles, mais aussi par l'affectation qu'on leur donne ⁽¹⁴⁾.

Il s'ensuit que la pratique des travaux de secours doit se combiner à une sage répartition des travaux publics sur les périodes de dépression. Or, cette répartition, qui est plus facilement réalisable par l'Etat et les pouvoirs locaux que par les entreprises privées, se heurte cependant à de nombreuses difficultés. L'importance et la valeur des travaux doivent être déterminées de façon à ce qu'ils puissent, du jour au lendemain, être abandonnés lorsque la reprise de la vie économique permettra de résorber la main-d'œuvre qu'ils occupaient.

Cependant, le Comité des experts réuni en 1921 par le président Harding a conclu à la possibilité d'une pareille répartition, à condition que toutes « les entreprises d'utilité publique mettent systématiquement en réserve, pendant les périodes de prospérité, des sommes assez importantes, dans le but déterminé de les employer à l'amélioration du matériel et au développement de l'entreprise pendant les périodes de crise ».

Enfin, sans aller jusqu'à cette répartition des travaux,

(14) Conférence internationale du travail, 10^e session, 1927, vol. II, p. 438-439.

on estime que des résultats très appréciables seraient obtenus si les services publics se contentaient simplement de distribuer régulièrement leurs travaux et commandes.

Nous avons ainsi énuméré les procédés si variés par lesquels il est possible aux chefs d'entreprises et aux pouvoirs publics de réglementer la vie économique et de la discipliner. Mais assurer la continuité du travail ne suffit pas pour résoudre le chômage; il faut encore diriger les travailleurs sur les emplois disponibles qu'ils peuvent ignorer : c'est la question du placement des travailleurs que nous allons maintenant étudier.

SECTION II

L'organisation du marché du travail.

LE PLACEMENT. — Il est aujourd'hui communément admis que l'organisation rationnelle du placement est la condition essentielle d'une action préventive contre le chômage. La Conférence internationale du travail de Washington, en 1919, l'a mise au premier rang des mesures susceptibles de restreindre le chômage⁽¹³⁾. Et l'on ne pense plus qu'il faille s'arrêter à cet argument que le placement est inefficace contre le chômage pour la raison qu'il ne crée pas de travail. Il en est du placement comme du crédit. De même que le crédit ne crée pas de capitaux nouveaux, mais fait passer ceux existants entre les mains de ceux qui les rendent productifs, de même le placement, sans créer de travail nouveau, permet de procurer un emploi à celui qui

(13) Société des Nations : Rapport sur le chômage préparé par le Comité d'organisation de la Conférence internationale du travail de Washington, Londres, 1919.

ignore l'existence d'une occupation vacante. A ce titre, le placement, comme le crédit, est devenu une nécessité de l'économie contemporaine; il est le facteur le plus efficace de la régularité et de la continuité du travail en période normale, permettant de donner à l'industrie et au commerce la main-d'œuvre qui leur est nécessaire, pour la leur reprendre et la diriger vers d'autres débouchés lorsque leurs besoins sont satisfaits.

Une organisation rationnelle du marché du travail en période normale, renforcée par les mesures préventives et la création de nouvelles possibilités d'emploi en période de crise, telle est la seule politique qui prévaudra utilement contre le chômage. Or, c'est précisément dans les temps modernes que le problème du placement des travailleurs s'est posé sous une forme plus intense et en même temps plus complexe. L'évolution de la production vers la concentration a supprimé beaucoup d'artisans pour en faire des salariés sous la dépendance d'un patron. En même temps que le nombre des ouvriers à pourvoir d'un emploi augmentait, la division et la spécialisation du travail ont mis le travailleur dans une situation plus difficile pour trouver un emploi convenant à ses qualités professionnelles. En sorte que, pour réaliser l'équilibre du marché du travail, il y a désormais deux éléments à envisager : le nombre et la nature des emplois demandés et offerts ⁽¹⁶⁾.

Aussi la plupart des Etats ont compris la nécessité d'organiser le marché du travail, et, en 1926, on comptait 35 pays possédant un système plus ou moins complet de bureaux de placement publics.

Pour remplir convenablement leur rôle, ceux-ci doivent répondre à un certain nombre de nécessités.

(16) B. I. T., *Revue internationale du travail*, nov. 1928.

Ouvriers et patrons redoutent, en effet, que la facilité plus grande de recourir à un service de placement public n'encourage les patrons à changer d'employés, et ceux-ci à changer de patrons. Ils craignent, notamment lorsque le placement s'accompagne d'un voyage, que les frais ou le déplacement qu'ils ont consentis ne soient engagés en pure perte par le départ de l'ouvrier ou par le congé donné par le patron. Il est certain que l'on doit, dans cet ordre d'idées, assurer le respect des conventions passées. La pratique de plus en plus généralisée du délai-congé et la condamnation du patron à des dommages-intérêts vis-à-vis du salarié, en application des principes de l'article 1382 du Code civil, semble devoir être une mesure efficace pour obtenir du patron le respect de ses engagements. Quant au salarié, que ces deux sanctions laissent insensible, la perspective de se voir refuser, au moins pour un certain temps, les services du bureau de placement, lorsqu'il quitte un emploi sans motif plausible, peut constituer une méthode d'intimidation susceptible de bons résultats. Il est vrai que ce sont là autant de questions d'appréciation, mais elles ne sont pas nouvelles; nous les avons déjà trouvées à propos du contrôle de l'origine du chômage, et la même procédure permet de les résoudre.

Toutefois, il semble bien que la meilleure garantie du respect des conventions passées se trouve être dans la certitude, pour le patron, d'embaucher un ouvrier sur les capacités duquel il peut compter et dans l'assurance, pour le salarié, d'être occupé à un emploi qui corresponde à ses qualités professionnelles. C'est pourquoi le bureau de placement doit être en mesure de garantir l'aptitude professionnelle de l'individu qu'il place. Le contrôle de cette valeur ne peut pratiquement se réaliser que par la générali-

sation de l'enseignement professionnel sanctionné par un examen et par la délivrance d'un certificat d'aptitude. Et, pour rendre ce certificat plus désirable, il serait bon d'y attacher un avantage tangible, comme, par exemple, en cas de concurrence, la priorité du placement en faveur de celui qui en est muni⁽¹⁷⁾.

La question de l'enseignement professionnel pose d'ailleurs celle de l'orientation professionnelle, qui doit être l'un des éléments normaux et réguliers d'une organisation du marché du travail. Chaque innovation dans l'ordre technique ou économique ayant sa répercussion immédiate ou lointaine sur la demande de la main-d'œuvre dans les différents groupes professionnels, le travail d'orientation doit être constant et s'adapter sans cesse aux besoins nouveaux. Et, dans cet ordre d'idées, la psychotechnique semble devoir apporter un concours appréciable, à en juger par les résultats qu'elle a déjà donnés, notamment par l'application des tests professionnels⁽¹⁸⁾.

Pour agir efficacement, un bureau de placement doit opérer sur un marché large. Le marché local est bien souvent impuissant à satisfaire les demandes et les offres de main-d'œuvre; ou, en tout cas, ce n'est qu'au bout d'un certain temps qu'il arrivera à y répondre. En même temps qu'il assurera plus vite la satisfaction des divers besoins qui lui sont manifestés, un placement rapide aura l'avantage de maintenir le niveau des salaires à un cours plus stable. Evitant ici l'affluence et là la disette de main-d'œuvre, il permet de déjouer certaines manœuvres tendant à influencer le taux des salaires. Cela est vrai, au moins à l'intérieur d'un

(17) Musso, *L'organisation du placement des travailleurs*, Rennes, 1924, p. 131-133.

(18) Musso, *op. cit.*, *L'orientation professionnelle*, p. 133 et s.

pays, car l'émigration extraterritoriale se heurte à d'autres obstacles empêchant que, dans ce domaine, la fluidité de la main-d'œuvre soit parfaite.

Aussi bien la facilité moderne des communications et des transports permet-elle d'envisager cette question sous un jour très favorable. Le placement interlocal, reposant sur l'octroi de billets de transports à tarif réduit, semble devoir entrer dans les conceptions modernes. Ne voit-on pas en effet la main-d'œuvre italienne se diriger tous les ans vers les pays de l'Amérique du Sud pour y procéder à la moisson et aux semailles, et revenir ensuite dans son pays ? Cependant, malgré la facilité des communications actuelles, certaines législations considèrent comme chômeur *bona fide* l'ouvrier qui, sans travail dans la localité où il a son foyer, ne veut pas aller prendre un emploi dans une localité plus ou moins éloignée.

Il est évident que le placement interlocal, s'il s'impose au travailleur, doit lui assurer du moins la solution de tous les problèmes que pose la migration et lui octroyer des secours de route. Les diverses législations fixent d'une manière plus ou moins sévère les conditions dans lesquelles le placement interlocal est obligatoire ; mais presque toutes prennent en considération les difficultés de logement et le sort fait à la famille que l'ouvrier abandonne lorsqu'il ne peut l'emmener avec lui ⁽⁴⁹⁾.

Enfin, pour fonctionner, un bureau de placement doit être d'une parfaite neutralité. C'est la condition essentielle qui lui attirera la clientèle des employeurs et des travailleurs, au grand profit de ces deux éléments, qui sont à la recherche l'un de l'autre.

(49) B. I. T., *L'assurance-chômage*, op. cit., p. 31.

Si telles sont les nécessités auxquelles doit répondre un service de placement, à quelle organisation allons-nous recourir pour obtenir une solution satisfaisante ?

Tout d'abord, la cause des bureaux de placement privés est jugée. Payants, ils constituent une exploitation réglée du monde des travailleurs; relevant d'organisations patronales ou ouvrières, même s'ils sont gratuits, ils ne bénéficient pas de la confiance réciproque qui assure la rencontre des employeurs et des employés. Seul le placement public permet de joindre à l'avantage de la gratuité celui de l'impartialité, et, à ce titre, il doit avoir la préférence.

Mais si le placement doit être public, sera-t-il national et centralisé, ou local ? La plupart des pays industriels ont une organisation nationale, et nous estimons que cette organisation présente de tels avantages qu'elle doit s'imposer.

On n'a pas manqué de faire remarquer que le monopole de l'Etat en matière de placement constituerait de la part de celui-ci une sorte d'engagement contre une crise de chômage dont il serait responsable si elle venait à se produire⁽²⁰⁾. Nous ne pensons pas qu'on puisse tirer une pareille conséquence, car si l'Etat organise le placement, ce n'est pas seulement parce qu'il y est le plus intéressé, mais parce qu'il est le mieux placé pour le faire.

La production moderne, en effet, a une base nationale, même, dans bien des cas, mondiale, et les ouvriers d'une profession peuvent trouver à s'employer dans un grand nombre de villes. Par conséquent, seul un système de placement développé, opérant sur une région étendue, peut réunir les renseignements sur les besoins de main-d'œuvre et les taux de salaires dans plusieurs localités indispensables

(20) Musso, *op. cit.*, p. 161.

pour réglementer le marché du travail. D'autre part, seul il permet d'organiser tous les bureaux de placement d'un pays sur des bases uniformes et de réaliser une unité d'action qui est la condition essentielle pour une bonne intercorrespondance des divers bureaux. Seul enfin il permet d'établir la hiérarchie nécessaire à la bonne marche d'un service d'un intérêt aussi général⁽²¹⁾.

Sans doute on retombe un peu dans les inconvénients de la bureaucratie; mais c'est une faiblesse à côté de tant d'avantages : impartialité, unité d'action, centralisation des renseignements, que nous pensons qu'il ne vaut pas la peine de s'y arrêter. Ajoutons qu'un système puissant et bien développé peut se procurer le concours de compétences, permet de créer, en s'appuyant sur des organisations déjà existantes, la ramification et la dissémination du placement même dans les plus petites localités où l'initiative privée serait impuissante à l'organiser. On a souvent comparé le service de placement à celui des postes, proposant même d'utiliser le bureau de poste dans les localités dont l'importance ne justifie pas la création d'un bureau spécial.

Mais il va sans dire qu'un service national de placement devrait tenir compte des intérêts locaux et ne pas les sacrifier à l'intérêt général. Cette sauvegarde des intérêts locaux, il appartient à la commission paritaire des bureaux locaux de l'assurer. Cette commission, composée des représentants des patrons et des ouvriers, en même temps qu'elle garantit l'impartialité du bureau par son contrôle, peut, par ses conseils, faire connaître aux préposés du placement les besoins de l'industrie régionale et les moyens de les satisfaire.

(21) Baron, *Etude sur le placement en France et à l'étranger*, Montpellier, 1922, p. 113 et s.

Cependant, à cette centralisation du placement, il faut joindre la spécialisation professionnelle. Nous avons vu combien est importante pour le bon fonctionnement du placement la garantie de la valeur professionnelle du travailleur placé. « Le bureau de placement rendra d'autant plus de services qu'il saura mieux se plier aux habitudes, aux traditions de la profession. Or on conçoit mal l'organisation d'un service s'occupant du placement dans les professions les plus diverses, et utilisant pour chacune d'elles les mêmes méthodes... Il est donc désirable qu'à la centralisation dans le fonctionnement géographique se superpose la spécialisation au point de vue professionnel. Et nous sommes amenés à concevoir l'organisation d'autant de bureaux professionnels qu'il existe de métiers ou de professions dans une agglomération où le placement est suffisamment important pour légitimer cette création. » (22).

En France, l'Office de placement du département de la Seine a adopté cette organisation des services par industries, qui lui a valu des résultats particulièrement satisfaisants (23).

Nous pensons avoir ainsi établi la nécessité de voir le placement public réalisé par des services d'Etat. Il est une autre tendance qui justifie l'intervention de l'Etat dans ce domaine. C'est celle de plus en plus grande à rendre obligatoire le recours aux services publics de placement. Cette obligation pour les travailleurs est la condition d'obtention des indemnités de chômage. Comme contre-partie de l'obligation ainsi imposée aux travailleurs, on a prévu, dans certains pays, l'obligation pour les employeurs de déclarer

(22) Baron, *op. cit.*, p. 118.

(23) B. I. T., *Les remèdes au chômage*, p. 73.

également aux services publics de placement toute vacance d'emploi se produisant dans leurs établissements (24).

Telle doit être, à notre avis, la politique du placement à l'intérieur d'un pays. Mais il est certain que, de plus en plus, le marché du travail tend à devenir mondial, et qu'à la question du placement national va se superposer celle du placement international. La convention de Washington avait prévu la coordination de différents systèmes nationaux de placement par le Bureau international du travail. La complexité du problème n'a pas permis de dépasser le stade des études préliminaires. Cependant, dans cet ordre d'idées, des ententes sont intervenues entre divers pays. Sans oublier les conventions passées par le Gouvernement français avec la Pologne, l'Italie et la République tchécoslovaque on peut citer l'accord intervenu en janvier 1926 entre la Pologne et l'Allemagne pour régler l'immigration des travailleurs agricoles polonais en Allemagne, et celui intervenu entre les Gouvernements autrichien et tchécoslovaque (25).

A côté des mesures d'hygiène et de police qui régissent les mouvements migratoires dans les différents pays, le souci de maintenir l'équilibre du marché du travail a conduit les gouvernements des pays d'immigration à régler non seulement le nombre, mais encore la nature des immi-

(24) B. I. T., *Les remèdes au chômage*, p. 72. — La loi du 16 juillet 1927, qui organise en Allemagne l'assurance contre le chômage sans imposer aux employeurs la déclaration aux bureaux de placement des emplois vacants dans leurs établissements prévoit que le ministre du Travail pourra, suivant les circonstances, rendre cette déclaration obligatoire.

(25) Conférence internationale du-travail, 10^e session, Genève, 1927, p. 137.

grants en fixant des proportions aux travailleurs de chaque profession.

De cette étude rapide nous pouvons dégager un certain nombre de principes fondamentaux dans l'organisation d'un système de placement.

Celui-ci ne saurait être laissé à l'initiative des pouvoirs locaux; l'Etat doit coordonner ces services en un système national. Pour éviter cependant qu'une pareille centralisation n'en fasse un système administratif, les bureaux de placement, tout en étant dirigés par des fonctionnaires, jouiraient d'une assez large autonomie grâce à laquelle les commissions paritaires pourront exercer une action salubre pour les besoins locaux. Le service du placement doit aussi correspondre aux nécessités de l'industrie et, sous ce rapport, il est désirable que, dans la mesure du possible, les bureaux soient subdivisés en sections spécialisées par professions ou par industrie. Enfin les bureaux de placement publics doivent observer une stricte neutralité entre les intérêts ouvriers et les intérêts patronaux.

Ainsi entendu, le placement est appelé à devenir une des principales institutions destinées à remédier au chômage chronique dont souffrent nos sociétés modernées.

*
* *

Si toutes les mesures que nous venons d'étudier : création de possibilités d'emploi, contrôle de la production et du crédit, protections douanières, organisation du placement, constituent un palliatif au chômage et sont même nécessaires pour le réduire au minimum, il faut bien avouer que le chômage subsiste dans nos sociétés à l'état chronique et, quelles que soient les mesures envisagées, il subsis-

tera toujours sous la forme d'un minimum incompressible.

C'est alors qu'on peut songer à l'assurer.

Quel est le champ d'application de cette institution, dans quel sens elle dirigera ses secours, comment et de qui elle se procurera les ressources qui lui sont nécessaires et par quels moyens elle sera gérée, ce sont autant de points que nous allons successivement étudier.

CHAPITRE V

L'ASSURANCE OBLIGATOIRE ET SON CHAMP D'APPLICATION

I. — L'assurance obligatoire.

La question de l'assurance obligatoire domine évidemment celle du champ d'application de l'assurance chômage. Elle a, dans tous les pays et pendant de longues années, mis aux prises les défenseurs de la liberté et les partisans de l'obligation en matière sociale. La question est actuellement sortie du domaine de la théorie; ce sont les faits et l'expérience acquise qui démontrent la nécessité, pour une assurance sociale, de s'étayer sur le principe d'obligation.

Sans doute, la prévoyance libre présente bien des séductions, notamment celle d'une valeur morale supérieure. Mais il faut compter avec l'imprévoyance inhérente à la nature humaine; l'obligation en est le correctif indispensable. L'expérience française de la loi du 5 avril 1910, sur les retraites ouvrières et paysannes, est assez probante sur ce point.

Il est également très significatif que les dirigeants mêmes du mouvement mutualiste, après avoir été les défenseurs ardents de la prévoyance libre, réclament au législateur de faire réussir pleinement la mutualité en consacrant le principe de l'obligation dont ils ont reconnu la nécessité pour

que puisse se réaliser l'œuvre de prévoyance. Dans tous leurs congrès, les mutualistes ont proclamé la nécessité d'inscrire l'obligation dans la loi.

Il est vrai qu'en matière d'assurance, sujet qui amène aussitôt à l'esprit la notion de contrat, on peut, au premier abord, être étonné de rencontrer le principe de l'obligation. Loin d'attenter à la liberté individuelle, l'assurance obligatoire affranchit le travailleur sans emploi de la dépendance où il se trouve vis-à-vis des institutions d'assistance lorsque l'absence de salaire le contraint à mendier un secours. Le travailleur assuré, en ne réclamant que son dû, ce qu'il a acquis par son travail, voit se développer son indépendance personnelle.

Du point de vue collectif, l'obligation se justifie avec encore plus de force. Le travailleur imprévoyant devient une charge de la société dès qu'il est privé de son salaire. L'assurance obligatoire est le système le plus parfait pour en diminuer considérablement le poids. Dès lors, comment dénierait-on à la société le droit de l'organiser ?

D'ailleurs, sans obligation, il n'est guère d'assurance sérieuse possible. Il s'agit, en effet, d'opérations basées sur des calculs et des approximations. Ces calculs et ces évaluations n'ont une valeur qu'autant qu'ils s'appliquent à de grands nombres, où bons et mauvais risques se trouvent mêlés. Laisser aux travailleurs la faculté d'entrer ou non dans l'assurance, c'est ouvrir la porte aux mauvais risques en n'ayant aucune chance d'y voir pénétrer les bons, qui permettent de compenser les charges. L'obligation est ainsi une nécessité actuarielle et financière dans un système d'assurance contre le chômage.

Mais, pour ne pas faire de l'obligation un principe illusoire, elle doit elle-même être sanctionnée par le système

du précompte, qui confie à l'employeur le soin de prélever le montant de la cotisation de l'assuré au moment de sa paye.

Petit à petit, un nombre toujours plus grand de nations ont consacré le système de l'obligation. L'Australie (Queensland), l'Autriche, la Bulgarie, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Pologne, la Russie, y ont adhéré, tandis que l'Allemagne, dans le même ordre d'idées, remplaçait le système des ordonnances en vigueur par la loi récente du 16 juillet 1927. Quoique étant sur le point d'être adoptée par beaucoup de législations, l'assurance obligatoire n'existe pas encore dans les autres pays. Il est vrai que le régime facultatif qui y règne se rapproche sensiblement de l'obligation. En effet, dans la plupart des pays, l'assurance facultative est organisée sur la base des syndicats, et l'obligation que ceux-ci imposent à leurs membres de s'assurer contre le chômage à l'intérieur du syndicat compense dans une large mesure l'absence de l'obligation directement appliquée à l'assurance. Si l'on considère, d'autre part, le nombre toujours plus grand des ouvriers syndiqués, on arrive à constater que, dans bien des pays d'assurance facultative, il n'y a qu'un pas relativement aisé à faire pour passer à l'assurance obligatoire. C'est notamment la situation en Belgique, au Danemark et aux Pays-Bas.

II. — L'assurance chômage et le contrat de travail.

Une fois admis le principe de l'assurance obligatoire, il semble donc que le champ d'application en soit très étendu, car le chômage est un risque qui menace toutes les catégories de travailleurs, de quelque nature que soit le travail qui les fait vivre, et, théoriquement, le terme d'assuré doit

correspondre à celui de salarié. Le développement de la puissance capitaliste et le phénomène de la concentration ont considérablement accru le nombre des salariés de toute sorte et donné un développement extraordinaire au contrat du travail.

Dès lors, une question nous vient à l'esprit. L'assurance-chômage est-elle liée à l'existence d'un contrat de travail ? Et tout travailleur qui n'est pas sous contrat de travail se trouvera-t-il exclu du bénéfice de l'assurance ?

Pratiquement, c'est la question de savoir si toute la catégorie des ouvriers à domicile sera assurée contre le chômage. Nous ne méconnaissions pas la controverse qui existe sur le point de savoir si les travailleurs à domicile sont ou non sous contrat de travail. Mais nous pensons que, quelle que soit la solution adoptée, nous pouvons trancher la question du point de vue de l'assurance-chômage. L'existence d'un contrat de travail n'est pas le seul élément à considérer, et nous verrons par la suite que certains travailleurs, quoique liés par un contrat de travail en règle, sont exclus de l'assurance-chômage. Un problème analogue s'est posé pour l'application, à ces travailleurs, de la législation relative aux accidents du travail, et, dans la généralité des cas, il a été résolu par la négative. Mais cette solution, qui se justifie par l'absence de dépendance où se trouve ce travailleur pour l'exécution de son travail, ne semble pas devoir être étendue à l'assurance-chômage; car il suffit, à notre avis, qu'il y ait dépendance économique du salarié pour légitimer son droit à être traité pareillement dans la protection d'un risque dont il est menacé au même titre que la généralité des travailleurs. Cependant, certaines législations, en se basant sur la difficulté de contrôler les chômeurs de cette catégorie, ont exclu de l'assurance les tra-

vailleurs à domicile. Il en est ainsi en Italie, en Pologne, en Grande-Bretagne, tandis que le fonds de chômage de Gand, ne pensant pas que les difficultés alléguées soient insurmontables, les indemnise dans certaines conditions⁽¹⁾.

Il convient donc de concevoir l'assurance-chômage même en l'absence d'un contrat de travail. Il ne s'ensuit pas cependant que l'existence de ce contrat doit entraîner automatiquement l'indemnisation. Dans des ordres d'idées différentes, les diverses législations qui réglementent l'assurance du chômage ont prévu toute une série de restrictions à ce principe.

III. — Les diverses limitations apportées au champ d'application de l'assurance.

Et, tout d'abord, on exclut certaines industries ou professions, les unes parce qu'elles sont suffisamment stables pour n'être pas exposées au chômage, les autres parce qu'elles sont difficiles à saisir dans un mécanisme normal d'assurance.

Vu la situation favorable du marché du travail pour les domestiques, ceux-ci sont exclus de l'assurance. De même, vu la stabilité de leur emploi, les fonctionnaires et les employés des services publics sont également exclus dans toutes les législations. D'ailleurs, pour ces derniers, le risque de chômage n'existe pas; en tout cas, si certains services publics, sans connaître le chômage proprement dit, souffrent de périodes de moindre activité, leur puissance financière et l'intervention de l'Etat leur permettent de continuer à occuper leur personnel normal. Ce principe si sim-

(1) *L'assurance-chômage*, Genève, 1928, p. 14 et 15.

ple, suscite pourtant de nombreuses complications dans la pratique à cause des difficultés qu'on éprouve à définir exactement le terme de fonctionnaire et à déterminer le cadre des services publics. En Grande-Bretagne, on a longuement discuté la question de savoir si les employés des compagnies de chemins de fer devaient être soumis à l'assurance-chômage, question qui a été finalement résolue par la négative.

Au contraire, c'est en raison du caractère intermittent du travail et de la difficulté de contrôler la réalité du chômage que la plupart des systèmes ont méconnu l'agriculture. L'Italie et l'Allemagne, après avoir fait une expérience, ont cru devoir y renoncer. D'ailleurs, les ouvriers agricoles eux-mêmes ne sont pas toujours favorables à l'assurance, comme en Grande-Bretagne, par exemple. Ce sont autant de circonstances qui expliquent que l'assurance facultative elle-même ne se soit guère développée dans les syndicats agricoles ⁽²⁾.

Si l'assurance ne fait guère de progrès dans le domaine agricole, par contre, la catégorie des employés et des travailleurs intellectuels, durement éprouvée, surtout dans les pays où une inflation monétaire désordonnée a été suivie d'une brusque déflation, a vu se dessiner un mouvement favorable à son admission dans le régime d'assurance. En Pologne, où les chômeurs intellectuels étaient particulièrement nombreux, le Gouvernement, après les avoir assistés gratuitement pendant les derniers mois de 1925, les a incorporés dans le système général d'assurance contre le chômage par l'ordonnance du 4 janvier 1926, qui stipule l'obli-

(2) *L'assurance-chômage*, Genève, 1925, p. 8 à 12.

gation pour tous les travailleurs intellectuels gagnant moins de 500 zlotys par mois ⁽³⁾.

On a, en second lieu, souvent exclu de l'assurance le cas spécial où le chômage trouve son origine dans un phénomène d'ordre saisonnier. En effet, le chômage saisonnier, au lieu d'être un risque est parfois une quasi-certitude en prévision de laquelle il semble plus logique de recourir à l'épargne plutôt qu'à l'assurance. D'ailleurs, les salaires élevés que donnent les industries saisonnières permettent d'envisager l'épargne comme une mesure susceptible de trouver ici son application.

Toutefois, un élément d'incertitude subsiste en ce sens que la morte-saison peut être, suivant les années, plus ou moins prolongée, et que tous les travailleurs de la profession ne sont pas frappés par l'arrêt ou le ralentissement des affaires, ou, du moins, ne le sont pas avec la même intensité. Aussi bien le chômage saisonnier peut se présenter comme un risque social susceptible d'être assuré. Sur ce point, les législations présentent des solutions beaucoup plus variées que précédemment. Certains pays, comme la Grande-Bretagne, l'Allemagne, l'Autriche, ne parlent du chômage saisonnier ni pour l'admettre, ni pour l'exclure; mais pratiquement, la relation fixée entre le nombre de journées de chômage indemnissables et celui des journées de cotisations payées résout la question, de même que la détermination plus ou moins large de la durée maximum du chômage indemnissable permet de couvrir ou non le chômage saisonnier. D'autres législations, comme la polonaise et l'italienne, l'excluent nettement, tout en laissant

(3) Conférence internationale du travail, 10^e session, Genève, vol. II.
— *Le chômage*, p. 129 et s.

aux organes intéressés la latitude d'établir le tableau des professions qui doivent être considérées comme saisonnières. La même diversité se retrouve dans les nations qui sont encore au régime de l'assurance facultative. La vérité est que le chômage saisonnier n'est pas un risque au sens habituel du mot. L'assurance ne paraît pas, dans ces conditions, être le premier remède à porter à ce danger. La méthode la plus efficace consiste plutôt dans l'établissement de mesures préventives et d'ordre économique destinées à abrégier les mortes-saisons ou à occuper les travailleurs à des travaux qu'on aura réservés pour la période d'arrêt ⁽⁴⁾.

Enfin, la plupart des législations excluent de l'assurance les travailleurs dont le salaire dépasse un certain niveau. D'une part, en effet, leur traitement élevé leur permet de se constituer par leurs propres ressources une réserve pour les périodes de chômage, et, d'autre part, il s'agit de travailleurs auxquels le contrat de travail assure une certaine stabilité. Dans les pays où existe cette limitation relative au gain des assurés, elle est évidemment établie d'après le coût de la vie, et, à ce titre, les divers taux adoptés par les pays ne sont pas comparables entre eux : En Angleterre, les salariés non manuels gagnant moins de 250 livres sont assurés; en Allemagne la loi du 16 juillet 1927 a fixé cette limite à 6.000 marks (36.000 fr.). En France, dans la mesure où la garantie de chômage a été instituée, elle est de 15.000 francs pour un ouvrier célibataire ou marié sans enfant.

Dans le même ordre d'idées, les systèmes d'assurance-chômage négligent les emplois accessoires, tout comme, du reste, elles éliminent les employés payés à la commission

(4) Guéneau, *op. cit.*, p. 227.

ou ayant une participation aux bénéfices. Le lien de parenté entre l'employeur et l'employé est aussi fréquemment invoqué par les législations obligatoires pour laisser en dehors du champ de leur application un certain nombre d'individus ⁽⁵⁾.

On trouve également dans les différentes législations des divergences de vue en ce qui concerne le chômage résultant des conflits industriels, grèves et lock-outs. En effet, on a contesté le droit à l'indemnisation pour les chômeurs qui en sont victimes. Ceci sous le prétexte que la grève constitue une cessation de travail volontaire, tandis que le lock-out est un événement dont le risque est difficile à évaluer, et, par conséquent, à couvrir par un système d'assurance. C'est là, nous pensons, une solution excessive. Sans doute, la grève est un arrêt du travail volontaire, mais il n'est pas certain qu'elle soit toujours illégitime. A l'idée de volonté, il serait peut-être plus exact de substituer celle de cause : « Quand l'arrêt du travail est provoqué par les exigences excessives des employés, il est à exclure; au contraire, quand les employeurs sont en faute, on peut dire que les ouvriers sont de véritables chômeurs. » ⁽⁶⁾.

C'est là une question d'espèces soumise évidemment à un arbitrage, mais cette procédure est nécessaire, car, en certaines circonstances, l'abandon du travail est si légitime qu'une indemnité devient équitable. D'ailleurs, sans compter que la discipline du syndicat rend le chômage involontaire pour beaucoup de travailleurs, malgré le principe proclamé de la liberté, il faut reconnaître que la disparition du délit de grève fournit un sérieux argument en faveur de la

⁽⁵⁾ *L'assurance-chômage*, Genève, 1923, p. 14 à 17.

⁽⁶⁾ Guéneau, *op. cit.*, p. 227.

légitimité de la cessation du travail en certaines circonstances.

La Belgique, en particulier, s'est engagée dans cette voie; elle établit une réglementation plus nuancée à l'égard du chômage conséquence directe d'une grève et n'exclut pas le chômage dérivant d'un lock-out, quelle que soit la cause du conflit. En Grande-Bretagne également l'*Unemployment Insurance* n° 2, Act de 1924, tend à accorder l'indemnité de chômage à des grévistes lorsqu'il est prouvé que le conflit est dû à la faute de l'employeur.

Les mêmes hésitations se retrouvent pour le chômage qui résulte indirectement des conflits collectifs, par le fait de la solidarité des diverses branches de la production, l'arrêt de l'une déterminant celui des autres.

Il semble difficile d'expliquer ces divergences car, en bonne justice, le chômage provoqué par des conflits pendant dans des entreprises étrangères ou dans d'autres professions doit donner droit à indemnité. Cependant, les législations autrichienne et italienne sont très restrictives à cet égard : elles excluent nettement le chômage lorsqu'il existe un lien de cause à effet entre le conflit affectant certains travailleurs et le chômage de certains autres. Mais, à côté de cette rigueur, la plupart des régimes d'assurance obligatoire sont beaucoup plus larges. Nous avons déjà vu le libéralisme de la législation anglaise; la loi polonaise du 18 juillet 1924, tout en excluant du droit à l'indemnité les chômeurs par suite de grève, reconnaît ce droit, non seulement aux travailleurs privés d'emploi par contre-coup d'un lock-out, mais même aux travailleurs frappés directement (7).

Jusqu'ici nous nous sommes demandé quel était le champ

(7) *L'assurance-chômage*, Genève, 1928, p. 34 et s.

d'application de l'assurance contre le chômage en définissant ce dernier « le manque d'emploi convenable ». Il reste à considérer si le manque d'emploi est une condition essentielle de l'indemnisation ou si, au contraire, débordant le cadre du chômage complet, l'assurance doit s'occuper aussi du chômage partiel ou intermittent. Celui-ci, qui se caractérise par le manque de travail continu dans l'emploi conservé, se manifeste par le chômage soit d'un certain nombre d'heures de travail par jour, soit d'un certain nombre de journées par semaine. Nous l'avons déjà rencontré comme moyen de lutter contre le chômage complet, et nous avons vu que, malgré les critiques formulées à son adresse, il était favorablement accueilli par la masse des travailleurs⁽⁸⁾. Quoi qu'il en soit de ces critiques, il s'agit de savoir si le chômage partiel est susceptible d'indemnisation.

Il est un fait certain : c'est que ce chômage présente des difficultés, notamment en ce qui concerne le contrôle et les possibilités de placement du chômeur. Et cependant, si le travail vient à manquer fréquemment, le dommage résultant du chômage partiel peut devenir accablant et entraîner la misère tout comme le chômage continu. Certaines législations l'ont reconnu et ont prévu des dispositions particulières pour y parer. La difficulté provient de ce que toutes les législations pratiquent le délai de carence, qui consiste à exclure de l'indemnisation les chômages de courte durée. Par le jeu de cette clause, les chômeurs intermittents ne réussissent jamais à remplir toutes les conditions nécessaires à l'octroi des indemnités, et restent ainsi en dehors du champ d'application de l'assurance. Aussi le système an-

(8) Voir sur les maux du travail occasionnel, le discours de M. Creech-Jones : *Le problème du chômage en Grande-Bretagne*, Genève, 1924, p. 90 et s.

glais admet « que tout chômage de trois jours consécutifs ou non, au cours d'une période de six jours consécutifs est traité comme une période de chômage continu, et deux telles périodes, séparées par un intervalle de moins de trois semaines, sont considérées elles-mêmes comme continues ».

De son côté, la loi danoise dispose « que le délai de carence pourra être réduit ou supprimé en ce qui concerne les caisses se rapportant à des professions où, par suite de conditions particulières, les périodes de chômage sont courtes et fréquentes ».

Par contre, le chômage partiel résultant de la réduction des heures de travail ne semble pas aussi facilement indemnisé dans les diverses législations. La loi britannique, en effet, ne prévoit pas d'indemnité « pour une période quelconque de moins d'un jour ». Mais la loi fédérale suisse « vise expressément le chômage partiel et tend à couvrir une partie de la perte de gain qui en résulte, à condition que l'indemnité allouée, ajoutée au gain effectif ne dépasse pas 70 à 80 p. 100 du salaire normal⁽⁹⁾.

Cette dernière mesure est particulièrement raisonnable. S'il est juste que le chômage partiel soit indemnisé, il faut cependant que l'indemnité soit proportionnée à l'importance du préjudice subi. C'est donc en considération de la perte de gain pour une période donnée que l'on doit accorder une compensation. Sans retarder sensiblement l'octroi des secours, on peut prendre une semaine pour période de calcul, car il faut remarquer que, dans les autres cas de chômage, un retard pareil est apporté par l'observation du délai de carence⁽¹⁰⁾.

(9) *L'assurance-chômage*, *op. cit.*, p. 52 et s.

(10) C'est ainsi qu'en Belgique le fonds national de crise accorde des indemnités plus importantes à mesure que le chômage est plus

Telles sont les limites dans lesquelles évolue l'assurance contre le chômage. Il est d'autres limitations au champ d'application de cette institution, mais elles nous semblent d'ordre secondaire et se rattacher à d'autres problèmes n'intéressant notre question qu'accessoirement. Il en est ainsi des conditions d'âge, qui, pour nous, tiennent plus à la politique suivie, d'une part, en matière d'apprentissage et d'enseignement professionnel, d'autre part, en matière d'assurance-vieillesse. De même pour certaines conditions de nationalité qui sont évidemment l'occasion de concessions internationales réciproques.

Il est, enfin, des conditions rarement exigées en pratique, et que nous pensons devoir rejeter *a priori* : ce sont les conditions d'indigence et de dénûment. Il est vraiment surhumain de subordonner l'octroi d'une indemnité à l'existence de pareilles conditions, qui sont d'ailleurs très difficiles à contrôler. En tout cas, elles ne sont nullement conformes à l'esprit de l'assurance, qui est un véritable contrat à prestations réciproques.

Si le risque s'est réalisé et si, d'un examen aussi sérieux

fréquent. L'arrêté royal du 10 septembre 1924, modifié par celui du 30 juillet 1926, prévoit que deux jours au plus de chômage par semaine ne donnent lieu à aucune allocation; trois jours donnent lieu à une allocation; quatre jours, à trois allocations; cinq jours, à cinq, et six jours, à six allocations. Ce même arrêté, après avoir imposé à toutes les caisses de chômage agréées un minimum de délai de carence de un jour par semaine, dispose dans son article 7 : « Toutefois, l'assuré ayant chômé sans interruption pendant une semaine entière peut être dispensé de tout délai de carence aussi longtemps qu'il n'aura pas travaillé trente-deux heures au moins dans une même semaine. Peut aussi être dispensé du jour de carence hebdomadaire aussi longtemps qu'il n'a pas travaillé trente-deux heures au moins en une semaine, l'assuré qui aura chômé plus de seize heures pendant chacune des semaines précédentes. » B. I. T., série législative 1926, Belg. 8.

et impartial que possible, il ressort qu'il rentre bien dans les limites que nous nous sommes efforcé de déterminer, le chômeur qui a versé ses cotisations a un véritable droit à l'indemnité, quelle que soit par ailleurs sa situation, précaire ou aisée. Admettre le contraire serait transformer l'assurance en mesure d'assistance.

CHAPITRE VI

LES PRESTATIONS DE L'ASSURANCE

Quelle destination donner aux ressources de l'assurance ? L'institution de l'assurance contre le chômage a-t-elle pour seul but de fournir des prestations pécuniaires aux chômeurs ? Ou bien si, comme nous l'avons montré précédemment, la prévention du chômage apparaît comme un des problèmes essentiels, ne convient-il pas de diriger une partie des ressources disponibles vers la compression du risque.

La plupart des législations ont donné aux ressources de l'assurance deux destinations distinctes. Certaines prestations visent en effet à maintenir l'ouvrier en travail ou à l'y remettre aussi rapidement que possible, tandis que d'autres tendent à atténuer, par le versement d'une indemnité pécuniaire, les conséquences du chômage. L'idée de cette double fonction s'est considérablement développée depuis qu'en 1913 l'Association internationale pour la lutte contre le chômage en avait posé le principe; aussi bien, ajoutait le rapporteur général, M. Fuster, l'assurance contre le chômage mériterait-elle d'être appelée « *assurance du travail* ». Remise en travail et versement d'indemnités en espèces, tel est le double but de l'assurance contre le chômage.

I. — La remise en travail.

Le principe de la remise en travail est aujourd'hui universellement consacré. « En effet, il n'est pas, à l'heure actuelle, de système d'assurance contre le chômage qui ne comporte un service de placement étendu constituant non seulement un organe de contrôle, mais aussi une première et importante prestation de l'assurance. » (1). C'est la preuve de la solidarité intime qui existe entre les systèmes d'assurance et de placement. Mais, à côté du placement qui assure l'occupation aussi complète que possible des emplois vacants, nous avons vu que la création de travaux supplémentaires constitue, dans une large mesure, une application du principe de la remise en travail. Il est dès lors tout naturel que l'on ait songé à employer une partie des ressources de l'assurance pour encourager financièrement certaines entreprises publiques ou privées et leur permettre d'entreprendre un travail nouveau ou de poursuivre un ouvrage déjà commencé.

Les Allemands, qui ont baptisé cette assurance « productive », ont été les premiers à concevoir et à réaliser sous cette forme les travaux de chômage. Certains travaux sont imposés aux communes, qui reçoivent des subventions pour les seuls travaux de quelque importance, les petits restant à leur charge entière. De même les subventions vont aux entreprises privées lorsqu'elles absorbent au minimum 20 chômeurs qui étaient déjà à la charge de l'assurance. La loi autrichienne contient à peu près les mêmes dispositions, cependant elle ne prévoit pas l'attribution de subventions aux entreprises privées.

(1) *L'assurance-chômage*, op. cit., p. 57.

En Australie, la législation de l'Etat du Queensland, tout en imposant dans certaines circonstances aux employeurs de prendre les mesures jugées efficaces pour réduire ou éliminer le chômage d'une façon temporaire ou permanente, prévoit l'obligation pour l'Etat et pour les autorités locales de faire entreprendre des travaux publics. A cet effet le Trésor peut leur consentir des prêts ou supporter les pertes qui peuvent en résulter.

Au Danemark, la loi du 22 décembre 1921, amendée le 4 mars 1924, prévoit que les ressources du fonds central de réassurance doivent servir en particulier à subventionner des travaux de secours entrepris par l'Etat ou une institution de droit public, et même, dans certains cas exceptionnels, ceux entrepris par l'initiative privée. Les législations italienne et belge présentent des dispositions analogues.

Pendant, la Grande-Bretagne, que nous sommes accoutumés à compter parmi les nations qui se trouvent en tête pour l'organisation de l'assurance contre le chômage s'est refusée à utiliser les ressources du fonds de chômage pour en subventionner les travaux de secours. La législation britannique ne semble pas devoir admettre que la remise en travail constitue la première indemnisation dans un système d'assurance. Elle envisage uniquement l'indemnisation des chômeurs et, à ce titre, juge impossible un pareil détournement des deniers de l'assurance. Au surplus, elle fait valoir les nombreux inconvénients qui accompagnent une semblable pratique : difficulté de discriminer les catégories de travaux publics qui doivent être réservés, et entrepris en cas de chômage; rendement inférieur de certains travaux qui devraient, dans ce système, être entrepris directement par les pouvoirs publics en raison de la difficulté d'appli-

quer un régime de subventions à des entrepreneurs privés; difficulté de maintenir la relation entre les salaires et les subventions. Quant à l'octroi de subventions à l'entreprise privée, les difficultés seraient plus considérables encore. Ce serait la source d'injustices; certaines entreprises ayant, à cause d'une mauvaise gestion, licencié une grande partie de leur personnel, pourraient de ce fait embaucher des chômeurs, recevoir des subventions et s'assurer un meilleur prix de revient que leurs concurrents livrés à eux-mêmes pour avoir su plus longtemps conjurer le chômage.

Cependant l'Etat libre d'Irlande voulut abandonner cette politique et organiser un système de contrats assurant aux employeurs des subventions égales aux indemnités de chômage qui auraient été distribuées aux ouvriers embauchés par eux. L'opposition du Labour Party fit retirer ces divers amendements (2).

Malgré tous les griefs relevés par l'Angleterre contre le système de l'assurance productive, l'unanimité des autres pays à l'adopter semble en consacrer l'efficacité. L'argument du détournement des fonds de leur destination primitive qui impressionne si fortement le législateur anglais est facilement écarté si on introduit une distinction, dans l'ensemble des ressources de l'assurance, entre celles qui proviennent des cotisations des employés et celles qui proviennent des versements des employeurs et de l'Etat. On ne voit pas pourquoi une partie de ces dernières ne recevrait pas une destination que l'on s'accorde à reconnaître comme rentrant normalement dans le système d'assurance.

La remise en travail des chômeurs pose aussi d'autres problèmes. En effet, beaucoup d'ouvriers ne peuvent sou-

(2) *L'assurance-chômage*, Genève, 1923, p. 56 et s.

vent accepter un emploi qui leur est offert faute d'outils et de vêtements, ou simplement en raison du déplacement qui leur est imposé et qui, dans certaines législations suffit à constituer le travailleur en état de chômage *bona fide*.

Plusieurs législations ont prévu la fourniture d'outils et de vêtements sur les deniers de l'assurance-chômage. Il en est de même en ce qui concerne l'allocation, par le fonds d'assurance, d'un subside de voyage. Certaines législations sont plus généreuses que d'autres sur ce point, accordant au chômeur la totalité des frais de déplacement tandis qu'ailleurs l'assurance n'y contribue qu'en partie ou seulement lorsque ces frais dépassent un certain taux. Du reste ces mesures s'accompagnent en général d'indemnités servies à la famille lorsque celle-ci ne peut suivre son chef dans son déplacement ⁽³⁾.

Enfin pour favoriser la remise en travail, certaines législations d'assurance-chômage prévoient l'instruction professionnelle des chômeurs, ceux-ci manquant souvent de travail faute de préparation professionnelle. L'idée émise par M. Solway, qu'il fallait profiter des périodes de chômage pour développer la capacité de travail des ouvriers par un enseignement approprié a reçu des applications nombreuses. Dans bien des cas les cours obligatoires faits aux chômeurs indemnisés ne sont destinés qu'à contrôler plus sérieusement l'état de chômage, mais parfois aussi l'instruction ainsi donnée a permis de réaliser un véritable reclassement professionnel et de provoquer le retour d'un certain nombre de travailleurs à l'agriculture, combattant ainsi l'exode rural qui existe dans tous les pays ⁽⁴⁾.

(3) *Les remèdes au chômage*, Genève, 1922, *op. cit.*, p. 80 et s.

(4) *L'assurance-chômage*, Genève, 1925, *op. cit.*, p. 80 et s., et *Les remèdes au chômage*, p. 84 et s.

Quoi qu'il en soit de la variété des mesures qui ont été adoptées pour la réaliser, la remise en travail tend à devenir le but essentiel de l'assurance-chômage; elle est ainsi intimement liée à l'organisation du placement. Qu'il s'agisse de travaux de secours, d'assurance productive ou de transport de main-d'œuvre, le bureau de placement semble l'intermédiaire tout indiqué, et ce n'est pas sans raison que la Conférence de Washington a placé en tête des questions relatives au chômage, celle du placement.

II. — Les prestations en espèces.

Lorsque les mesures préventives du chômage se sont révélées inefficaces et que la remise en travail du chômeur est elle-même impossible, les indemnités de chômage apparaissent. Leur taux « comporte une limite inférieure, qui est le coût de la vie, et une limite supérieure, qui est le salaire ». C'est entre ces deux limites qu'il faut déterminer un taux suffisant pour permettre aux chômeurs de vivre dans des conditions de dignité humaine et insuffisamment élevé cependant pour qu'il ne constitue pas un encouragement à la fraude⁽³⁾. La question du taux de l'indemnité de chômage est intimement liée aux lois du salaire. Suivant quelles lois s'établit le salaire et dans quelle mesure le travailleur touche-t-il au delà de ce qui est strictement nécessaire à son existence ? C'est ce qu'il importe de savoir pour fixer équitablement ce taux. Or, jusqu'à présent, ni la théorie du fonds des salaires, ni celle de la loi d'airain, ni celle de la productivité du travail n'ont expliqué le véritable jeu des lois du salaire. Le juste salaire lui-même, défini par

(3) *Les remèdes au chômage*, Genève, 1922, p. 46 à 52.

Léon XIII comme le salaire « suffisant à faire subsister l'ouvrier sobre et honnête », détermine seulement le salaire minimum que les diverses fluctuations du marché de la main-d'œuvre peuvent augmenter plus ou moins, suivant la loi de l'offre et de la demande.

En réalité le juste salaire ainsi défini et en prenant le mot « subsister » dans une large acception comprend le minimum nécessaire à l'existence du travailleur et de sa famille et à la prévision des risques maladie, accidents, vieillesse et chômage ⁽⁶⁾.

Or, de nos jours, des législations de plus en plus nombreuses tendent à organiser des systèmes d'assurance sociale pour couvrir ces risques. N'est-ce pas la preuve qu'à peu de chose près la grande majorité des travailleurs touche le salaire strictement nécessaire à son existence immédiate ? Et ne devrait-on pas logiquement en conclure qu'également, dans la grande majorité des cas, l'indemnité du chômage doit être sensiblement égale au salaire courant ?

Certaines organisations ouvrières ont ainsi demandé que l'indemnité de chômage fût égale au salaire perdu par le travailleur sans emploi. « Cependant il est généralement reconnu que, pour éviter les abus, il est indispensable de maintenir un stimulant au travail en fixant le taux des indemnités de chômage sensiblement plus bas que celui des salaires ⁽⁷⁾. Il est peut-être exagéré de vouloir fixer ce niveau « sensiblement plus bas ». Aussi bien M. Seebohm-Rowntree, industriel et économiste anglais, propose-t-il un tarif d'allocation qui va de 50 p. 100 du salaire, pour les

(6) Gide, *Economie politique*.

(7) *Les remèdes au chômage*, op. cit.

chômeurs qui vivent seuls, à 75 p. 100 pour ceux qui sont chargés de famille. D'autre part, M. J.-L. Cohen, membre du Comité consultatif d'assurance du B. I. T. déclarait dans la conférence réunie à Londres en 1924 pour étudier la question du chômage : « Pour qu'un système d'assurances réponde vraiment aux vœux de l'ouvrier et lui donne la sécurité qu'il demande contre les conséquences possibles du chômage, il faut qu'il lui assure, pendant le temps qu'il restera sans emploi, des allocations presque égales à son salaire normal et que ces allocations lui soient continuées pendant toute la durée du chômage » (8).

Mais, ce principe admis, son application ne laisse pas d'ouvrir le champ à de nombreuses questions qui influencent le taux de l'indemnité. La plupart des législations prévoient des taux variables et font intervenir dans leur détermination des éléments très divers, mais qui se rapportent tous plus ou moins directement aux besoins du chômeur.

C'est ainsi que plusieurs systèmes font entrer en ligne de compte l'âge et le sexe des indemnisés. D'ailleurs, cette différenciation de traitement est en général justifiée par une contribution moins importante aux frais de l'assurance. L'Allemagne et la Grande-Bretagne ont pris ces éléments en considération pour établir des taux différents suivant l'âge et, à âge égal, suivant le sexe, se fondant sur le fait qu'au-dessous d'un certain âge les besoins du chômeur sont plus petits et que les besoins économiques de la femme sont inférieurs à ceux de l'homme.

Les variations du coût de la vie dans les différentes parties d'un pays constituent aussi des facteurs de différencia-

(8) *Le problème du chômage en Grande-Bretagne*, Genève, 1924, p. 119.

tions dans les taux des indemnités de chômage. En Allemagne, le pays est divisé en trois zones, à l'intérieur desquelles les communes sont elles-mêmes groupées en cinq classes, suivant le coût de la vie, qui est généralement fonction de l'importance de la population. De même en Australie, dans l'Etat du Queensland, et aux Pays-Bas.

Toutes les législations d'assurance contre le chômage établissent aussi un rapport entre le taux de l'indemnité et les charges de famille. Elles sont plus ou moins libérales dans l'octroi de ces suppléments, la plus libérale à l'heure actuelle étant la législation néerlandaise avec un pourcentage de 70. Enfin, toujours en tenant compte des besoins des chômeurs, certains systèmes d'assurances, comme par exemple le système autrichien, soucieux de n'intervenir qu'à bon escient, établissent un rapport entre le taux d'indemnité et les ressources du chômeur ⁽⁹⁾.

Il est une question plus discutée; c'est celle d'un rapport entre le taux de l'indemnité et le salaire. Un certain nombre de législations, estimant qu'il est désirable qu'un salaire plus élevé donne lieu, en cas de chômage, à une indemnité plus forte, ont groupé les travailleurs en classes de salaires; à chacune d'elles correspondent des cotisations et des indemnités variables, ou bien indemnités et cotisations peuvent être établies sous forme de pourcentage du salaire normal de chaque ouvrier.

Cependant, la Grande-Bretagne s'est arrêtée au système de l'indemnité uniforme.

Cette méthode soulève bien des critiques, et M. Cohen faisait très justement remarquer que le taux d'indemnité calculé pour subvenir aux besoins de l'ouvrier à petit sa-

(9) *L'assurance-chômage, op. cit.*, p. 67 à 73.

laire ne répond pas aux besoins de l'ouvrier mieux payé, demandant l'institution d'un barème d'allocations établi d'après le salaire. Il est vrai que M. Hayday soutenait que l'application du pourcentage des salaires constituait une tâche impossible et, prenant le contre-pied de M. Cohen, déclarait que « s'il fallait accorder une indemnité de chômage plus élevée à certains ouvriers, ce serait aux moins payés, puisqu'ils ont moins de possibilité de parer aux mauvais jours » (10).

Quelle que soit l'autorité qui s'attache à la méthode anglaise consacrée par l'expérience la plus longue qui existe en matière d'assurance-chômage, nous ne pensons pas qu'il faille s'y rallier et nous estimons que l'indemnité proportionnelle au salaire moyen est la plus équitable. Que cette proportion s'établisse automatiquement par un pourcentage du salaire ou par catégories de salaires, peu importe. La multiplication de classes de traitements permet d'obtenir la même souplesse que le procédé du pourcentage.

Cette question du rapport du taux des indemnités à celui du salaire suppose tranchée celle de la proportionnalité des cotisations et du salaire. A des cotisations uniformes doivent correspondre évidemment des indemnités uniformes. Or, pour reprendre l'exemple de M. Cohen, il n'est pas juste d'exiger la même cotisation de l'ouvrier qui touche un salaire hebdomadaire de 34 shillings et de l'ouvrier qui en reçoit un de 4 livres sterling. La préoccupation directrice est celle de l'égalité du sacrifice consenti. Or, par le jeu du principe de l'utilité marginale, la valeur du salaire est déterminée par son utilité finale. La valeur sort en effet d'un rapport entre les biens et les besoins. Le dernier shilling

(10) *Le problème du chômage en Grande-Bretagne*, p. 120-136.

de l'ouvrier le moins payé répond à un besoin plus intense que celui auquel donne satisfaction le dernier shilling de l'ouvrier le mieux payé. Si à chacun de ces ouvriers on réclame comme cotisation un shilling, les sacrifices consentis par chacun d'eux ne sont évidemment pas les mêmes. En d'autres termes, l'uniformité ne constitue pas la justice et celle-ci consiste bien plutôt « à traiter également les choses égales, et inégalement les choses inégales ».

Si l'on admet qu'à des salaires différents doivent correspondre des versements différents, on est logiquement amené à faire bénéficier d'indemnités plus fortes celui qui a fait des versements plus importants. D'autant mieux qu'ici encore la préoccupation directrice est celle de l'égalité des sacrifices qui accompagnera le versement de l'indemnité; il n'est pas nécessaire de s'attarder à démontrer que, touchant une allocation uniforme, l'ouvrier mieux payé devra supporter plus de sacrifices que celui pour lequel la différence entre le salaire normal et l'indemnité de chômage est plus petite. D'ailleurs le simple jeu du contrat d'assurance indique une pareille solution; la méconnaître risquerait de compromettre l'institution elle-même par l'abstention ou l'opposition de ceux qui, par leur qualification professionnelle, d'une part, touchent des salaires plus élevés et, partant, versent des cotisations plus importantes, et, d'autre part, sont moins exposés aux risques du chômage que la masse des ouvriers non qualifiés, toujours les premiers et les plus gravement atteints par la crise.

C'est en tenant compte de ces éléments que les divers Etats ont fixé le taux des indemnités.

En France, un décret du 14 novembre 1926 a porté de 4 à 5 francs par jour la limite qui détermine le système de subvention de l'Etat aux caisses de chômage pour les in-

demnités payées par elles. D'autre part un décret du 28 décembre 1926 a porté les allocations des fonds de chômage municipaux ou départementaux subventionnés par l'Etat à 4 fr. 50 par jour sans compter les allocations familiales qui peuvent élever le secours jusqu'au maximum de 12 francs par jour pour un même ménage, non compris les suppléments que les communes ou les départements peuvent ajouter sans le bénéfice de subventions de l'Etat.

En Suisse, où le taux des indemnités de chômage fait l'objet de règlements cantonaux, il est en général adapté au salaire. Il atteint, dans certains cas, 7 fr. 50 par jour, mais la loi fédérale fixe un maximum de 50 p. 100 du salaire, pour les chômeurs sans charges de famille, et de 60 p. 100 pour les autres.

En Pologne il varie entre 30 et 50 p. 100 du salaire du chômeur, mais le maximum de salaire pris en considération pour l'établissement de ce pourcentage a été porté de 5 à 6 zloty 60 par jour, en raison de la dépréciation subie par l'unité monétaire polonaise.

En Russie, le montant des allocations est peu élevé. Et, chose étrange dans un pays qui prétend pratiquer l'égalitarisme, le taux des allocations varie suivant la qualification et le degré d'instruction du chômeur. Les ouvriers qualifiés et les travailleurs intellectuels diplômés d'écoles supérieures reçoivent $\frac{1}{3}$ du salaire moyen local; les ouvriers mi-qualifiés, les intellectuels diplômés d'écoles secondaires et les employés de bureau et de commerce $\frac{1}{4}$ du salaire moyen local; les manœuvres et les employés de catégories inférieures $\frac{1}{5}$ seulement ⁽¹¹⁾.

(11) Conférence internationale du travail, Genève, 1927.

III. — Des diverses conditions de temps requises pour l'octroi des indemnités.

Mais, pour avoir droit à ces indemnités, la plupart des institutions qui indemnisent le chômage exigent certaines conditions de temps. C'est ici qu'apparaissent les questions du stage d'assurance, du délai de carence et de la durée de l'indemnité.

Toutes les institutions d'assurance-chômage imposent à leurs affiliés un certain stage, durant lequel ils doivent cotiser sans avoir droit aux indemnités en cas de chômage. Deux séries de raisons militent pour l'utilité de cette mesure; les unes sont d'ordre financier, les autres touchent à la prévention de certains abus. Du point de vue financier, c'est une mesure de prudence élémentaire que de chercher, lorsqu'on établit une caisse d'assurance, à vouloir constituer un premier fonds de roulement en décidant que des cotisations seront versées pendant un certain temps avant que des indemnités de chômage commencent à être allouées. Cette mesure qui a été imposée aux premiers affiliés, il est juste qu'elle s'applique également aux nouveaux venus, afin qu'ils contribuent à leur tour à l'entretien du fonds de roulement.

La pratique du stage d'assurance a aussi pour but d'éviter l'afflux des travailleurs vers les institutions d'assurance dans les périodes de dépression où le risque de chômage est plus grand, afflux qui cesserait sitôt que le retour à l'activité normale fait passer au second plan la crainte du manque d'emploi. Il est vrai que cette précaution ne se justifie que dans les systèmes d'assurance facultative.

En Belgique et au Danemark, le stage d'assurance est d'un an; en Finlande, Norvège et en Suisse il est de six

mois, tandis que les législations néerlandaise et tchécoslovaque laissent aux caisses de chômage le soin de le fixer comme elles l'entendent. Le système italien exige, avant l'ouverture du droit à l'indemnité, le paiement d'au moins 48 cotisations hebdomadaires. La Grande-Bretagne, après avoir réduit de 26 à 12 le nombre des versements hebdomadaires, supprimait en 1920 le stage d'assurance, pour ne pas laisser un trop grand nombre de chômeurs en dehors du bénéfice de l'indemnité. Mais cette suppression était en partie remplacée par la condition d'avoir été occupé pendant un certain nombre de semaines pour une période donnée. D'ailleurs, le but poursuivi était sensiblement le même, puisqu'une telle mesure constitue une précaution tendant à éliminer de l'assurance les trop mauvais risques, les chômeurs chroniques, les quasi inemployables. C'est d'adoption d'une semblable disposition qui a permis au système autrichien de supprimer le stage d'assurance ⁽¹²⁾.

Le délai de carence est une pratique non moins générale. Il a pour but d'exclure de l'indemnisation les chômages de courte durée et dans certains cas, s'il est exclusif, les premiers jours de chômage prolongé. Il contribue ainsi à alléger les charges de l'assurance. Mais en dehors des raisons d'économie qui l'ont fait adopter, il se justifie aussi par le fait qu'un chômage de courte durée, s'il ne se renouvelle pas trop fréquemment et si le travailleur prévoyant touche un salaire suffisant pour lui permettre de faire face à de telles éventualités, constitue un dommage négligeable qui n'entraîne pas le jeu d'une assurance sociale. Il constitue un moyen de contrôler la bonne volonté du chômeur en le soumettant à des essais de placement avant que son droit

(12) *L'assurance-chômage*, Genève, 1925, p. 41 et s.

à l'indemnité soit établi. Ce sont ces considérations qui expliquent que tous les systèmes, facultatif ou obligatoire, en usent d'une manière plus ou moins rigoureuse. Tandis que le Queensland impose à ses assurés un délai de carence de quatorze jours, la Grande-Bretagne n'exige qu'une période de trois jours de chômage⁽¹³⁾.

Quant aux restrictions apportées à la durée du chômage indemnisable, quoique d'une pratique aussi courante, elles sont plus difficiles à justifier. Dans les pays d'assurance obligatoire, ce délai est fixé par la loi; dans les régimes d'assurance facultative, au contraire, toute liberté est, en général, accordée aux diverses caisses de chômage pour fixer ce délai; ce qui n'empêche pas que les subventions accordées par l'Etat sont toujours restreintes à une certaine période.

On a voulu voir dans cette mesure un moyen de discriminer les chômeurs incapables de trouver un emploi convenable et ceux inaptes au travail. L'assurance-chômage, comme nous l'avons vu, s'applique exclusivement à l'individu capable physiquement ou moralement d'occuper un emploi, et il ne nous semble pas nécessaire de recourir à ce critérium pour distinguer ceux auxquels doit s'appliquer l'assurance-chômage de ceux qui doivent relever normalement de l'assurance-maladie ou invalidité.

En cette matière, nous trouvons autant de variétés que nous en avons trouvées relatives au délai de carence. Certaines législations sont plus généreuses que d'autres, mais aucune, au moins dans le principe, n'a poussé la générosité au delà des limites fixées par une prudente économie des deniers de l'assurance. Et cependant, la gravité et la per-

(13) *L'assurance-chômage*, Genève, 1923, p. 30-32.

sistance du chômage dans la période d'après-guerre ont amené la plupart des systèmes d'assurance à étendre la période pendant laquelle l'assuré a droit à l'indemnité.

Certains pays ont adopté à cet effet le principe de l'assistance, d'autres le principe de l'assurance. D'autres encore ont combiné les deux systèmes, les bases actuarielles de l'assurance ne répondant plus aux nécessités présentes devant une crise dont la gravité et la durée exceptionnelles ont bouleversé les calculs primitifs. En effet, le système anglais basé sur les expériences d'avant-guerre prévoyait une moyenne annuelle de chômage de 4 p. 100. Or, pendant les trois années qui ont suivi 1920, cette moyenne a été de 12,1 p. 100. Aussi, à côté des indemnités normales, on créa des allocations dites « extra-contractuelles » qui n'étaient plus strictement en rapport avec les versements effectués ⁽¹⁴⁾.

On conçoit que de ces indemnités exceptionnelles naissent des charges considérables, charges d'autant plus lourdes qu'elles s'accroissent en même temps que le chômage et que, par conséquent, elles sont plus élevées au moment où la situation économique est précisément le moins favorable. Pour y faire face, deux systèmes, avons-nous dit, se présentent, l'assistance et l'assurance, chacun avec ses avantages et ses inconvénients particuliers.

Le système de l'assurance incite tous ceux qui y contribuent à prendre toutes les mesures capables de restreindre le chômage et à réduire ainsi leur part contributive. D'autre part, il détermine nettement, suivant les conditions du contrat et les versements faits, le quantum et la durée de

(14) *Le problème du chômage en Grande-Bretagne*, Genève, 1924. Discours de M. T.-W. Philipps, p. 104.

l'indemnité à laquelle le chômeur a droit, sans qu'il y ait lieu de se livrer à des enquêtes individuelles sur ses conditions d'existence. Il présente, il est vrai, l'inconvénient de limiter la période d'indemnisation et c'est cette considération qui a déterminé, dans un certain nombre de législations, son abandon partiel pour recourir à celui de l'assistance. Le principal avantage de ce système est de ne pas limiter strictement la durée des secours, en cas de chômage prolongé. Cependant, lui aussi présente des inconvénients. Il ouvre le champ à toute une série de complications pour la détermination du droit au secours et, partant, à des injustices ⁽¹⁵⁾.

Tout compte fait, il paraît plus rationnel de recourir à l'assurance pour le service des indemnités exceptionnelles. Quant à l'argument financier, M. Cohen a démontré qu'il n'était pas irrésistible. « Le coût qu'entraînerait le versement des indemnités pendant toute la durée de ces cas (de chômage) ne semble pas devoir être très grand ni constituer un obstacle insurmontable. Il convient d'ailleurs de signaler qu'il y aurait là moins une dépense supplémentaire qu'un transfert de fonds de l'assistance à l'assurance. Il est évident, en effet, que ceux qui ont épuisé leurs droits à l'indemnité sont contraints en général de s'adresser à l'assistance pour obtenir des secours, et, même s'ils s'en abstiennent par honte, il n'y a pas lieu de se féliciter du résultat. » ⁽¹⁶⁾.

Plusieurs pays sont entrés résolument dans cette voie. L'Allemagne, par une loi du 21 novembre 1926, à laquelle

(15) B. I. T., *Revue internationale du travail*, déc. 1927, vol. XVI, n° 6.

(16) *Le problème du chômage en Grand-Bretagne*. « Discours de M. Cohen, p. 120.

la loi du 16 juillet 1927 n'a rien changé sur ce point, prévoit que la durée d'indemnisation du chômage peut être portée à cinquante-deux semaines et prévoit même l'indemnisation sans limite, lorsque ce maximum a été épuisé. Les frais de cette assistance exceptionnelle sont strictement à la charge des pouvoirs publics : pour $4/5^{\text{es}}$ à la charge du Reich et pour $1/5^{\text{e}}$ à la charge des communes intéressées. L'Autriche et l'Angleterre ont également consacré le principe de l'indemnité sans limite de temps. En Russie, l'allocation de chômage peut être versée pendant deux années consécutives (17).

Est-ce à dire qu'une contribution aussi lourde des pouvoirs publics transforme l'assurance et la fasse retomber au rang d'assistance ? Nous ne le pensons pas ; il faut seulement y voir la preuve de la part de responsabilité qui incombe à l'Etat dans les problèmes du chômage et qui doit se manifester par la constitution d'un fonds de réserve national, fonds qui s'alimentera des excédents éventuels de l'assurance ordinaire et des subventions de l'Etat représentant la collectivité.

(17) *Revue internationale du travail*, déc. 1927.

CHAPITRE VII

LES CHARGES DE L'ASSURANCE ET LEUR REPARTITION

Les ressources permettant de faire les prestations que nous venons de voir sont recueillies au moyen de cotisations. Il est difficile d'en déterminer le taux, car sa fixation dépend évidemment de la solution que l'on a donnée aux problèmes précédents : destination des ressources du fonds de chômage, montant et durée de l'indemnité. Une fois que l'on a tenu compte de ces divers éléments, « le taux des cotisations, aussi faible que possible, est à calculer de manière à couvrir les risques habituels, avec le supplément indispensable à la formation du fonds de réserve. C'est donc un chiffre qu'il est impossible d'indiquer à l'avance et qui dépend de la situation économique des nations » (1).

En d'autres termes, au minimum d'effort doit correspondre le meilleur résultat.

Nous avons déjà indiqué, au sujet du taux des indemnités et en raison de la connexité qui existe entre les deux questions, que la vraie justice, se basant sur l'égalité des sacrifices, indiquait très naturellement que les cotisations soient proportionnelles au salaire. Nous ne reviendrons pas sur ce

(1) Guéneau, *op. cit.*, p. 230.

point, nous réservant d'examiner plus loin si cette proportion doit être uniforme ou, au contraire, varier avec chaque branche d'industrie.

Quoi qu'il en soit, d'ailleurs, que les cotisations soient uniformes ou proportionnelles, il y a un fait constant : l'assurance contre le chômage constitue une charge de la production. De quelque point de vue que l'on envisage la question et quel que soit le détour que font imaginer les phénomènes si divers de l'incidence, le résultat est le même ; l'ensemble des groupes sociaux qui assurent la production doit supporter une charge supplémentaire. Car, dans la plupart des cas, la dépense ainsi consentie est absolument improductive puisqu'elle aboutit à indemniser des gens qui précisément ne fournissent aucun travail. Il est vrai, nous l'avons vu, que dans presque tous les pays on constate une tendance à rendre l'assurance productive en affectant une partie de ses deniers à la création de nouvelles possibilités de travail, mais il n'en reste pas moins, cependant, que la charge subsiste, au moins partiellement et momentanément, sous la forme d'avances consenties pour permettre ensuite l'organisation de travaux en cas de réalisation du chômage.

Qui supportera cette charge ? C'est là un des problèmes essentiels de l'assurance, et des plus discutés. La solution d'une question aussi importante dépend de la conception que l'on se fait sur la nature du risque envisagé. Or le chômage peut être considéré comme un risque personnel, comme un risque industriel ou comme un risque social, ou encore comme un risque d'un ordre complexe, où se combinent ces trois éléments.

I. — Le chômage risque personnel.

Dans les premiers systèmes qui furent institués, le chômage était envisagé surtout comme un risque personnel contre lequel les travailleurs désireux de se protéger constituèrent des caisses d'assurance mutuelle dont ils supportaient entièrement les charges. Ces caisses étaient généralement créées au sein des syndicats, groupant des travailleurs d'une même profession ou d'une même industrie, en sorte que déjà l'assurance-chômage s'était constituée dans le cadre professionnel. Néanmoins, tout en étant considérée respectivement dans chaque branche de la production, le chômage passait avant tout pour un risque personnel, puisque son indemnisation, et c'est ce qui nous intéresse ici, était à la charge du travailleur.

Il n'est pas douteux, en effet, que le chômage se présente sous certaines formes comme un risque personnel. La valeur professionnelle de l'ouvrier est évidemment un facteur du chômage; les travailleurs les moins habiles sont presque toujours les premiers congédiés lorsqu'une entreprise ralentit son activité et, d'autre part, ils sont aussi les plus difficiles à replacer. Il est vrai qu'on a reproché à l'assurance-chômage de faire supporter à la classe des travailleurs qualifiés peu exposés au chômage l'entretien de tous ceux qui, par leur inhabileté, sont coutumiers du risque. Mais la solidarité est assez grande entre les ouvriers d'une même profession pour pouvoir affirmer que ce reproche n'est pas psychologiquement bien fondé. Et puis, il est vrai, et il sera toujours vrai, que les institutions de prévoyance, quoique destinées à tous en principe, pratiquement servent toujours à la catégorie des individus qui, pour une raison ou pour une autre, sont dans un état d'infériorité. Il en est de l'as-

surance contre le chômage comme de toutes les autres institutions.

Il est un autre angle sous lequel on peut considérer le chômage comme un risque personnel, dont la cause réside dans le travailleur. C'est le fait que, par application du principe de la liberté du travail, un nombre considérable d'ouvriers impressionnés par des circonstances momentanément favorables, se dirigent vers une profession qui ne tarde pas alors à être encombrée d'une main-d'œuvre surabondante exposée au chômage. On objectera ici encore qu'il est du devoir d'un service public d'orienter la main-d'œuvre d'une manière raisonnable vers telle ou telle branche de la production, et l'on aura raison. Mais il convient de faire remarquer que même lorsque existe un service d'orientation professionnelle, le travailleur a souvent, de ses capacités et de celles de ses enfants, une estime telle qu'il croira devoir passer outre aux conseils peut-être très sages, mais parfois humiliants, du docteur ou du technicien chargé de l'orientation.

Ainsi le chômage apparaît comme un risque personnel dont le travailleur doit songer à se préserver. En fait, l'intervention financière des travailleurs dans l'organisation des systèmes d'indemnisation des chômeurs est la règle la plus fréquente.

En dehors des considérations précédentes, cette intervention se justifie d'ailleurs par le fait que pour se présenter avec un droit à l'indemnité, le chômeur doit avoir effectué un versement qui en constitue la contreprestation. Elle a cependant parfois été contestée en principe; dans la tendance la plus récente, le chômage est envisagé comme un risque purement industriel qui doit être supporté uniquement par les employeurs au même titre que les accidents du travail.

II. — Le chômage risque industriel.

Dans quelle mesure le chômage est-il un risque industriel ? Il est évident que certaines formes du chômage tiennent à un défaut d'organisation ou d'administration des entreprises ou à l'économie défectueuse d'une branche d'industrie toute entière. La régularité du travail est l'un des facteurs essentiels de la production moderne et c'est la direction des entreprises qui doit en assumer la responsabilité. En effet, la profonde évolution qui a remplacé la production locale par une production nationale ou même mondiale et qui l'a rendue si complexe par la détermination des articles à produire et la recherche des débouchés pour les produits manufacturés a, du même coup, notablement accru l'influence de la gestion sur la situation de la main-d'œuvre. Quelque développement que prenne la production, elle ne satisfera jamais complètement aux besoins de la société. Ceux-ci se multiplient au fur et à mesure qu'ils sont satisfaits, en sorte que la production peut être mal équilibrée ou mal distribuée, elle ne sera jamais excessive. L'orientation de la production, la conquête des débouchés et l'utilisation de la main-d'œuvre qu'elles impliquent sont autant de responsabilités du chef de l'entreprise.

Or il est certain que les patrons, surtout préoccupés de leur intérêt immédiat, ne cherchent pas à régulariser la production, mais surtout à intensifier celle-ci au delà des limites raisonnables devant la perspective des gains faciles en période d'essor, sans se soucier de ce qui adviendra par la suite lorsqu'une ère de dépression s'ensuivra. « Il se peut que les patrons aient été absorbés par le détail des affaires au point de ne pas sentir le besoin ni la possibilité de comprendre les forces qui régissent la production. Le retour

périodique des crises devrait inciter les directeurs d'entreprises à mieux pénétrer la structure intime de l'organisation industrielle. » (2).

Mais si la responsabilité des employeurs est évidente dans la genèse du chômage, faut-il en conclure pour cela que celui-ci est un risque purement industriel dont le poids doit, tout entier, peser sur les patrons ?

C'est surtout dans les pays anglo-saxons que cette théorie s'est développée. En Angleterre, elle s'est surtout manifestée au sein des Trade-Unions. Cette opinion s'est également assez répandue aux Etats-Unis, dans l'Etat de Wisconsin, pour faire la base d'un projet inspiré des travaux du professeur J.-R. Commons. Ce projet n'a pas encore été adopté, bien qu'il soit conforme aux théories des économistes américains sur la manière de comprendre la responsabilité des crises de chômage. Il est même remarquable de constater que tous les chefs d'entreprises aux Etats-Unis ne sont pas hostiles à cette méthode.

C'est ainsi qu'une importante firme de New-York a savamment combiné l'assurance contre le chômage dans un système de participation du personnel à la gestion de l'entreprise. Une autre firme, dans le Massachussets, a également accepté de subir les responsabilités et de payer les frais des périodes de chômage en prélevant pendant cinq ans une part de ses bénéfices. Enfin un système d'assurance pratiqué à Cleveland dans les industries de confectioins prévoit des versements patronaux hebdomadaires représentant 7,5 p. 100 des salaires payés aux ouvriers. Ces versements permettent de distribuer, en cas de chômage, des

(2) *Revue internationale du travail*, vol. VI, n° 4, juillet 1922. *La régularité du travail. Problème de coordination*.

allocations égales aux 2/3 du salaire, lorsqu'un minimum de quarante semaines de travail par an n'a pu être assuré au personnel (3).

Ce système de la contribution exclusive des patrons aux charges de l'assurance a été consacré par le Code du travail de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, dont l'article 178 dispose : « Les cotisations d'assurance sont à la charge des entreprises, établissements et exploitations qui emploient des salariés. Elles ne doivent en aucun cas donner lieu à une imposition de l'assuré ni à une retenue sur son salaire. » (4).

La Suisse, elle aussi, au cours de la crise de 1917, estimant que les industriels et commerçants s'étaient suffisamment enrichis pendant la guerre, mit, en principe, à leur charge le service du chômage. Le gouvernement fédéral, en même temps qu'il leur imposait des mesures susceptibles de réduire le chômage, établissait une contribution supplémentaire à l'impôt sur les bénéfices de guerre destinée à subventionner les diverses caisses de secours. Mais, par la suite, ces obligations des patrons ont été réduites lorsque la crise de chômage s'est peu à peu résorbée.

Cependant, cette conception n'a pas manqué de soulever de graves objections. Elle assimilerait le chômage à l'accident du travail, alors qu'il s'agit de risques de nature différente et que l'industriel, *loin de créer le risque du premier, le subit au même titre que le salarié*. Il serait aussi difficile « de faire rentrer le chômage éventuel dans les frais géné-

(3) Guéneau, *op. cit.*, p. 213 et s.

(4) D'ailleurs, comme le fait remarquer M. le professeur Poplawski, ces cotisations constituent des charges si lourdes qu'elles ne paraissent pas avoir été payées très régulièrement et que, par suite, c'est vraisemblablement le budget général qui, finalement, en supporte le poids (*Le Code du travail de la Russie soviétique*, Paris, 1928).

raux de l'industrie et de justifier cette incorporation au point de vue juridique ». Ces objections, tout en ayant leur valeur, ne semblent pas pourtant décisives, car elles ont pour base la conception d'après laquelle le risque du chômage serait indépendant de l'action patronale. Or nous venons de voir la place de plus en plus grande que prend l'opinion contraire qui voit dans l'irrégularité du travail, l'effet d'un manque d'organisation dans la production⁽⁵⁾.

Un argument plus sérieux peut être tiré de la difficulté, que nous verrons plus loin, d'organiser l'assurance du chômage par industrie. Mais lui-même n'est pas sans réplique, car, en supposant admis le principe du chômage risque industriel, on conçoit très facilement que la réparation du préjudice causé soit répartie sur l'ensemble des producteurs, groupés pour cela en syndicats ou en mutuelles.

Quoi qu'il en soit, il faut remarquer que cette théorie, tout en étant encore une théorie d'avant-garde, a reçu quelques applications, et, étant donnée la tendance actuelle qui consiste plus à prévenir le chômage qu'à y remédier, il est possible qu'elle passe un jour ou l'autre dans le domaine de la pratique courante.

III. — Le chômage risque social.

Enfin le chômage peut être considéré comme un risque social, tenant essentiellement au système économique et capitaliste consacré par les sociétés modernes. Ce régime étant légalement protégé par l'Etat, celui-ci n'est-il pas responsable des inconvénients provoqués par les institutions qu'il approuve et qu'il défend ?

(5) B. I. T., *Revue internationale du travail*, vol. VI, n° 1, juillet 1922.

On n'a pas manqué, pour fonder ce raisonnement, de faire appel à la théorie du droit au travail. Mais ce droit serait bien illusoire s'il restait à l'état de principe; ce qu'il faut, c'est assurer à l'homme l'exercice de son droit. « Tout homme qui demande du travail a le droit d'en recevoir. » Pour Louis Blanc, une pareille question ne pouvait être résolue qu'en confiant à l'Etat le soin d'organiser le travail. Cette théorie fut tout de suite combattue et l'expérience désastreuse des ateliers nationaux la fit rapidement condamner. Aujourd'hui, il ne saurait être question de prendre le droit au travail dans son sens initial, mais seulement en celui-ci que l'Etat doit organiser le placement des travailleurs. Cette conception, envisagée déjà par de Tocqueville en 1848 était considérée comme aboutissant au socialisme ⁽⁶⁾.

De nos jours, les circonstances économiques et la situation du marché du travail sont telles qu'il n'est pas besoin de se recommander du socialisme pour confier à l'Etat le soin d'organiser le placement de la main-d'œuvre. Une telle nécessité est basée uniquement sur le souci d'assurer le bien commun qui doit être la préoccupation des gouvernants.

Mais l'Etat doit-il se borner à procurer au travailleur un emploi, et sa tâche est-elle terminée lorsqu'il a fait son possible pour remplir cette mission ? C'est alors qu'apparaît la question de savoir si l'Etat est responsable des crises de chômage. Il n'est pas douteux que les Etats ont sur le chômage une grande influence. Par leur politique douanière, ils activent ou ralentissent la vie économique, ainsi

(6) *La théorie du droit au travail en France*, Henri Maillord, thèse Nancy, 1912, p. 42 et s., et p. 91.

que par la manière dont ils répartissent les obligations entre producteurs et consommateurs, ouvriers et patrons. Il est donc naturel qu'ils soient, au moins dans une certaine mesure, appelés à réparer le préjudice causé. Thiers, déjà, ne comprenait le droit au travail que comme une mesure d'assistance. « Je vous défie, disait-il, de trouver dans le droit au travail autre chose qu'un secours. Des ouvriers viendront vous demander du travail, que fera l'Etat ? Ce qu'il a fait dans les ateliers nationaux. Quand un ouvrier qui avait manié la navette ou le burin, qui avait les bras faibles, qui avait besoin même de conserver la souplesse, la délicatesse de ses mains pour pouvoir gagner plus tard le pain de ses enfants, avait les mains en sang et ne pouvait rester courbé vers la terre, le conducteur des travaux, par humanité, lui disait : « Ne faites rien et on vous donnera quarante sous. » (7).

Le principe de l'intervention des pouvoirs publics dans l'assurance contre le chômage ne fait donc pas de doute. Il a même apparu plus tôt que celui de la contribution des employeurs. Dans tous les pays où le chômage sévit avec quelque intensité, les pouvoirs publics ont reconnu la nécessité d'intervenir financièrement dans l'indemnisation des chômeurs involontaires, soit en subventionnant les institutions d'assurance facultative, soit en prenant à leur charge une partie des frais de l'assurance obligatoire. Dans cet ordre d'idées, les autorités locales furent même les premières à intervenir. Mais, peu à peu, l'Etat prit à sa charge la majeure partie, parfois la totalité de l'intervention des pouvoirs publics. D'une façon générale, les charges sont, sui-

(7) *La théorie du droit au travail en France*, Henri Maillard, thèse Nancy, 1912, p. 26.

vant des proportions variables, partagées entre l'Etat et les autorités locales, ce partage étant souvent jugé indispensable pour assurer le contrôle de l'emploi des deniers de l'Etat, contrôle qui acquiert son maximum d'efficacité lorsque les finances locales sont également intéressées⁽⁸⁾.

Nous retrouvons alors l'objection que nous avons déjà rencontrée : Toute subvention publique ôterait à l'institution son caractère d'assurance pour la transformer en mesure d'assistance. Il nous suffit de rappeler, pour réfuter cet argument, que l'assurance sociale, dont l'assurance-chômage n'est qu'une forme, présente cette particularité « qu'à la différence des autres formes d'assurance, celui qui en est l'objet : le prolétaire, l'ouvrier, est assuré non par une contribution personnelle mais par la société, qui lui donne et garantit ses droits à la prévention, à la réparation et à la compensation des risques sociaux »⁽⁹⁾.

D'ailleurs, si beaucoup d'auteurs continuent à estimer que pour qu'une institution puisse être qualifiée d'assurance elle doit compter dans ses ressources une certaine part de contributions ouvrières ou patronales, il n'est plus admis que de telles contributions constituent la caractéristique à l'assurance. En s'en tenant à la définition donnée par M. Joseph-L. Cohen de l'assurance-chômage : « Engagement ayant la valeur d'une obligation civile, de payer une certaine somme d'argent à titre de compensation pour la perte de salaire résultant de chômage involontaire par manque d'emploi », il semble bien que le véritable critère entre la conception actuelle de l'assurance et celle de l'assistance ne se trouve pas dans le versement des cotisations mais dans la garantie de droit que l'assurance accorde au travailleur.

(8) *Les remèdes au chômage*, p. 16.

(9) *Les remèdes au chômage*, p. 16.

L'indemnité de chômage est un droit sous le régime de l'assurance; elle n'est qu'une faveur sous celui de l'assistance. Sir William Beveridge, spécialiste des assurances sociales, ne s'exprime pas autrement : « Par contre, ce n'est pas de l'assurance si l'allocation de l'indemnité se trouve en aucune façon à la discrétion de quelque autorité, si elle est accordée non comme un droit mais comme une faveur... »

Quittant le domaine de la théorie, nous trouvons une application *a contrario* de ce critère dans la législation allemande qui, jusqu'à la récente loi du 16 juillet 1927 couvrait le risque de chômage. En effet, cette législation créait une institution d'assistance obligatoire car, malgré le versement de contributions ouvrières et patronales, l'allocation de secours n'était pas un droit pour les chômeurs et dépendait plus ou moins de la bonne volonté des autorités.

En partant de ce critère et en suivant un développement logique « on pourrait concevoir, le risque du chômage étant envisagé comme un risque purement social dont la charge doit être répartie entre tous les contribuables, que l'institution d'assurance fut exclusivement financée par les pouvoirs publics » (10).

De ce qui précède, il apparaît que dans son ensemble le chômage est un risque complexe où les facteurs personnel, industriel et social ont chacun leur influence et que, théoriquement, le système le mieux fondé serait celui qui répartirait les charges de son assurance sur les divers groupes intéressés. Mais, dans chaque pays, la vie sociale se présente sous des formes différentes et, à l'intérieur d'un même pays, elle évolue si rapidement que sous la pression de circonstances aussi nombreuses que variables se sont constitués les systèmes les plus divers d'assurance.

(10) *L'assurance-chômage*, *op. cit.*, p. 88 et s.

IV. — Les diverses combinaisons réalisées pour répartir les charges de l'assurance.

D'une façon générale, on ne trouve guère de systèmes où le poids de l'assurance repose tout entière sur une seule classe. L'assurance financée par les travailleurs seuls, après avoir été la première forme, ne se rencontre plus que dans les pays où les travailleurs sont livrés à leurs seuls moyens sans aucune intervention des pouvoirs publics. Et nous avons vu que dans la plupart des Etats où le chômage se faisait sentir avec quelque intensité, les autorités ont été amenées à accorder des subventions aux sociétés qui indemnisaient le chômage. De même, en dehors de la Russie où la charge de l'assurance incombe légalement aux employeurs, et de quelques entreprises des Etats-Unis d'Amérique qui l'ont prise bénévolement on ne rencontre pas d'assurance financée par les chefs d'entreprise seuls. Encore moins trouve-t-on de systèmes où les pouvoirs publics seuls assument la responsabilité du chômage. Seuls les fonds de chômage communaux ou départementaux français institués au début de la guerre se rapprochaient d'une telle conception; encore faut-il tenir compte de ce que les conditions exceptionnelles nées de la guerre imposaient cette intervention des autorités locales.

Aussi rares sont les institutions qui prévoient la double participation des employeurs et des pouvoirs publics. La Suisse a vécu sous ce régime, de 1918 à 1924, mais depuis cette date l'assurance est libre et les patrons n'ont aucune contribution à ses frais. En France, le décret du 19 avril 1918 a prévu ce système à l'égard des chômages temporaires résultant du manque de charbon ou de matières premières. La Grande-Bretagne a adopté sensiblement le même point

de vue pour l'organisation des systèmes spéciaux et autonomes autorisés par la loi de 1920 pour les employés des banques et des compagnies d'assurance.

Beaucoup plus fréquente, au contraire, est l'assurance financée par les travailleurs et les pouvoirs publics, car elle est le régime normal des pays où, sans être encore obligatoire, l'assurance mutuelle ou syndicale organisée par les travailleurs a fini par recevoir des subventions de l'Etat ou des autorités locales. C'est le cas de la Belgique, du Danemark, de l'Espagne, de la Finlande, du Luxembourg, de la Norvège, des Pays-Bas, de la Suisse et de la Tchécoslovaquie.

Quant à la double contribution des employeurs et des travailleurs, seul, parmi les régimes d'assurance obligatoire, le système italien la prévoit. Mais cette formule a pris récemment certains développements aux Etats-Unis où, par contrats collectifs intervenus entre les organisations ouvrières et patronales, l'assurance contre le chômage est alimentée par des versements des patrons et des ouvriers⁽¹¹⁾.

A l'exception de l'Italie et de la Russie, qui, nous l'avons vu, prévoient un autre système, toutes les législations d'assurance obligatoire contre le chômage ont consacré le principe de la répartition tripartite des charges : travailleurs, employeurs et pouvoirs publics contribuent aux frais qu'entraîne l'indemnisation du chômage⁽¹²⁾. C'est, nous le savons déjà, la solution la plus logique, puisqu'elle tient

(11) Tous ces renseignements ont été puisés, soit dans *L'assurance-chômage*, étude de législation comparée, *op. cit.*, soit dans les travaux de la Conférence internationale du travail, 10^e session, Genève, 1927, *op. cit.*

(12) En ce qui concerne l'Allemagne, la nouvelle loi du 16 juillet 1927 supprime la contribution des pouvoirs publics, au moins pour la période normale de chômage.

compte des trois facteurs, personnel, industriel et social qui sont à l'origine du chômage. Nous pensons qu'elle est aussi plus pratique. Car, de même que l'assurance contre les accidents du travail a contribué au perfectionnement des dispositifs de sécurité et que l'assurance contre la maladie favorise le développement de l'hygiène, de même l'assurance contre le chômage donne la mesure de sa valeur par sa vertu préventive, par le degré de la stabilité de l'emploi qu'elle permet d'obtenir.

Pour cela, il est nécessaire que les charges financières de l'assurance reposent sur les diverses catégories de personnes qui peuvent contribuer à réduire le chômage et qui y seront d'autant plus encouragées que leur action aura pour effet de réduire leurs charges. Nous ne reviendrons pas sur les motifs qui justifient, pour chacun des trois groupes sociaux envisagés, le principe de sa contribution. Nous ferons seulement remarquer au sujet de la participation des pouvoirs publics que celle de l'Etat doit être plus importante que celle des autres collectivités, provinces ou communes, dont l'influence dans la genèse du chômage est certainement moins grande et dont l'intervention se justifie surtout dans un but de contrôle.

Il est vrai qu'en se basant sur les phénomènes de l'incidence, on a critiqué la portée réelle de la triple répartition des charges⁽¹³⁾. Sans doute, les travailleurs répondent à une obligation nouvelle en demandant une augmentation de salaire; sans doute, les producteurs cherchent à se dégager eux-mêmes aux dépens des conservateurs; sans doute l'Etat fait face à des dépenses nouvelles par des impôts nouveaux; en sorte que les travailleurs, qui forment la masse des con-

(13) Guéneau, *op. cit.*, p. 230 et s.

sommateurs, supportent en définitive la charge réelle de l'assurance. Mais, si les assurés, par le détour de l'incidence, arrivent à supporter la charge qui leur incombe, il n'est pas certain qu'ils assumeront celle des patrons. Par le jeu de la libre concurrence, le chef d'entreprise ne peut pas toujours se débarrasser complètement d'une obligation; la conservation ou la conquête de ses débouchés lui impose parfois de réduire son bénéfice unitaire. La meilleure preuve n'est-elle pas que, à chaque aggravation de leur charge, les producteurs répondent par la menace de voir la production paralysée ? Si les phénomènes de l'incidence jouaient d'une façon aussi facile et aussi constante, nous n'assisterions pas à leurs protestations véhémentes.

Si d'ailleurs, dans certains cas, de plus en plus rares, le producteur a toute latitude pour rejeter toute charge nouvelle sur le consommateur, il n'en est pas moins vrai que l'on ne doit pas pour cela renoncer au principe de l'assurance par une combinaison tripartite. Celle-ci a en tout cas l'avantage de concrétiser aux yeux de la majorité, impuissante à discerner les phénomènes si variés de l'incidence, la participation des trois groupes sociaux auxquels incombent les responsabilités du chômage. Elle justifie aussi les droits que chacun de ces groupes revendique dans l'administration des ressources de l'assurance.

D'une façon générale, cette répartition se fait par parts sensiblement égales, au moins lorsqu'on se trouve en présence d'institutions obligatoires. Dans les pays où l'assurance est financée par les employeurs et les travailleurs, les charges sont supportées par moitié. C'est le cas, par exemple, de l'Allemagne où la cotisation, qui est provisoirement⁽¹⁴⁾ de 3 p. 100 des salaires, est payée à moitié par

(14) La loi récente du 16 juillet 1927, qui institue en Allemagne le

les employeurs et les travailleurs; c'est aussi le cas de l'Italie. Pour les systèmes tripartites, le tableau ci-dessous fait ressortir que d'une façon générale les charges sont à peu près également réparties, celles des pouvoirs publics étant légèrement inférieures.

COMBINAISON TRIPARTITE.

CONTRIBUTION DES POUVOIRS PUBLICS	CONTRIBUTION DES EMPLOYEURS	CONTRIBUTION DES ASSURÉS
AUSTRALIE (QUEENSLAND).		
1/3 des frais.	1/3 des frais.	1/3 des frais.
AUTRICHE.		
16 % des frais :		
État 12 %	42 % des frais.	42 % des frais.
Communes... 4 %		
GRANDE-BRETAGNE ET ÉTAT LIBRE D'IRLANDE.		
Par semaine :	Par semaine :	Par semaine :
Hommes, 6 3/4 pence;	Hommes, 10 pence;	Hommes, 9 pence;
Femmes, 5 1/4 pence;	Femmes, 8 pence;	Femmes, 7 pence;
Jeunes gens, 3 1/8 pence;	Jeunes gens, 5 pence;	Jeunes gens, 4 1/2 pence;
Jeunes filles, 3 5/8 pence.	Jeunes filles, 4 1/2 pence.	Jeunes filles, 4 pence.
POLOGNE.		
2/6 des frais.	3/6 des frais.	1/6 des frais.

régime d'assurance obligatoire en remplacement du régime d'assistance obligatoire qui y existait jusqu'alors, a fixé les cotisations au taux élevé de 3 p. 100 des salaires. Ce taux n'est que provisoire, et son chiffre élevé s'explique par le désir de constituer un fonds de réserve susceptible d'entretenir 600.000 chômeurs pendant un trimestre. En se basant sur le chômage qui existe actuellement dans ce pays, on estime qu'il ne faudra pas moins de huit à neuf mois pour constituer ce fonds de réserve (*Revue politique et parlementaire*, févr. 1928).

Enfin, il faut faire remarquer que dans certains pays comme l'Allemagne, les pouvoirs publics, tout en ne versant aucune cotisation à l'assurance, y participent néanmoins en prenant à leur charge les frais d'administration des bureaux de placement.

Malgré les mesures que l'on pourra prendre pour prévenir et indemniser le chômage, la grande difficulté de cette assurance réside dans l'extrême variabilité du risque d'une année à l'autre. Aussi bien, pour parer aux difficultés des périodes de chômage intense, tous les pays, soucieux d'assurer une indemnisation efficace, ont organisé des fonds de réserve. Ces fonds spéciaux ont apparu d'ailleurs dans les régimes d'assurance facultative tout comme dans ceux d'assurance obligatoire. Les plus importants, ceux de Belgique et des Pays-Bas appartiennent même à des institutions d'assurance libre. Tous se caractérisent par l'octroi généreux de subventions ou d'avances de l'Etat, qui, souvent, constituent les seules ressources de l'assurance lorsqu'une crise violente et longue en a absorbé les ressources normales ⁽¹⁵⁾.

C'est la variabilité du risque chômage qui explique que la question des charges financières de son assurance soit elle-même si variable suivant les pays et, à l'intérieur du pays lui-même, suivant les années ou les périodes. C'est elle notamment qui explique pourquoi toutes les lois fixant le taux des cotisations prévoient qu'il pourra être modifié suivant les circonstances. C'est d'ailleurs une condition essentielle pour que l'assurance-chômage soit une véritable institution d'assurance demandant aux assurés le sacrifice strictement nécessaire au fonctionnement de l'institution.

(15) *L'assurance-chômage*, p. 96 et s.

CHAPITRE VIII

L'ADMINISTRATION ET LES ORGANES DE L'ASSURANCE CONTRE LE CHOMAGE

Quel sera l'organisme chargé d'assurer le fonctionnement de l'assurance ? Ici encore il convient de distinguer les régimes d'assurance obligatoire de ceux d'assurance facultative. Tandis que, dans les premiers, l'assurance est, en principe, administrée directement par les pouvoirs publics, l'assurance facultative est organisée au sein d'associations privées, qui sont le plus souvent des syndicats ouvriers. Il faudrait cependant se garder de généraliser à outrance cette distinction, car l'administration de l'assurance-chômage a provoqué le développement de conceptions et de systèmes aussi nombreux et aussi variés que pour les problèmes que nous avons jusqu'ici étudiés.

En effet, d'une part, dans les institutions d'assurance facultative, l'intervention financière de l'Etat a entraîné nécessairement un certain contrôle sur la gestion des caisses privées. D'autre part, tout en faisant théoriquement appel à des organismes officiels, les systèmes d'assurance obligatoire prévoient le recours à l'intermédiaire des caisses syndicales; ce recours a même, à l'heure actuelle, une tendance à se développer. Bien mieux, le projet d'assurance obligatoire de l'Etat de Wisconsin en confiait l'administration à

des institutions patronales contrôlées par les pouvoirs publics.

D'ailleurs, tous ces problèmes d'organisation de l'assurance sont étroitement liés les uns aux autres. En la matière qui nous occupe ici, il est certain que les solutions sont en partie commandées par les positions prises sur d'autres questions. Il n'est pas douteux, par exemple, que la participation des divers groupes sociaux à l'administration de l'assurance dépend de leur participation aux frais de l'assurance. C'est ce qui explique que les pays d'assurance obligatoire ont été amenés à recourir aux organisations syndicales et à administrer l'assurance du chômage avec le concours de représentants des intéressés.

En Autriche, au Queensland et en Pologne, les organes centraux ou même locaux de l'assurance fonctionnent ainsi sous le contrôle de véritables commissions paritaires, analogues à celles des bureaux de placement. La législation britannique prévoit l'administration directe par le ministère du Travail et par l'intermédiaire des offices de placement, mais elle permet à certaines associations « reconnues », qui versent déjà des allocations de chômage à leurs membres, de se substituer au bureau de placement pour le paiement de l'indemnité entière. Sans prétendre enlever ce droit à ces associations, on a soutenu que c'est là un système qui, sans rien améliorer, augmente les frais d'administration. La législation italienne admet aussi la reconnaissance, sous certaines conditions, des caisses syndicales de chômage comme organes réguliers de l'assurance (1).

(1) *Le problème du chômage en Grande-Bretagne*, p. 113 et s. Discours de M. Cohen sur une tendance nouvelle en Grande-Bretagne des chambres de commerce de vouloir se faire reconnaître comme organes d'administration de l'assurance, au même titre que les associations ouvrières.

Au contraire, comme contre-partie des subventions qui leur ont été accordées, les caisses de chômage des systèmes d'assurances facultatives ont été amenées à subir le contrôle des pouvoirs publics. Très souvent ce contrôle s'exerce par la collaboration des communes, imposée par l'Etat, à l'administration des diverses caisses locales ou professionnelles. Très souvent aussi, des commissions ont été instituées pour surveiller et conseiller la gestion des caisses de chômage. Enfin, l'octroi des subventions est presque toujours conditionné par certaines règles d'administration imposées aux institutions d'assurance facultative, et relatives à la qualification de leurs membres, à la définition du chômage indemnisable, au taux et à la durée de l'indemnisation ou encore au contrôle des chômeurs⁽²⁾.

I. — L'assurance par industrie.

Une controverse très vive s'est élevée sur le point de savoir si l'assurance contre le chômage devait être une assurance générale ou, au contraire, spécialisée par industrie ou par profession. En effet, la grève, la maladie, la demi-validité et le manque de qualification professionnelle ne seraient que des facteurs insignifiants du chômage. Celui-ci serait « avant tout fonction de l'organisation professionnelle et, en particulier, de caractères variant soit qualitativement, soit seulement en intensité d'une industrie à l'autre »⁽³⁾.

Dans ces conditions, et en se plaçant à un point de vue individualiste, une institution d'assurance ne devrait-elle

(2) *L'assurance contre le chômage*, op. cit., p. 104 à 112.

(3) Max Lazard, *Le chômage et la profession*, op. cit., p. 350.

pas, pour être tout à fait équitable, jouer sur des risques égaux ou, en présence de risques inégaux, comporter des primes et des charges inégales ?

En Angleterre, à la suite de l'Act de 1920, qui étendit l'assurance obligatoire à 16.000.000 de travailleurs, la question de la spécialité de l'assurance fut très vivement discutée. Sans contester le principe de l'assurance obligatoire, on a prétendu que l'organisation étatiste anglaise était une machine trop bureaucratique et trop coûteuse, inapte à contrôler sérieusement le chômage. L'uniformité détermine des injustices révoltantes, les ouvriers et employés qui ne chôment pas étant obligés de payer pour ceux dont le travail est souvent arrêté. D'autre part, ce système paralyse toute initiative des employeurs pour prévenir et combattre le chômage, leurs charges restant les mêmes. Seule, une assurance professionnelle permettrait une équitable répartition des charges, un contrôle sérieux des véritables chômeurs, une économie des frais de gestion; seule aussi, elle encouragerait les chefs d'entreprises à prévenir le chômage.

L'intervention de l'Etat aurait aussi l'inconvénient « de décourager le développement d'un sentiment de saine camaraderie et de devoir réciproque entre les patrons et leurs ouvriers ». Le chômeur, devenant l'objet des soins d'une institution administrée par l'Etat, aurait l'impression de ne plus recevoir aucune marque de sollicitude de son ancien patron. Ce sentiment serait, pour une large part, la cause des conflits qui agitent le monde industriel.

M. H. Lesser, président de la Fédération des sociétés « reconnues » admises à concourir à l'administration de l'assurance, déclarait à la Conférence réunie à Londres, en 1924, pour étudier le problème du chômage : « Le procédé du système actuel, qui consiste à réunir sans discernement tous

les risques et à les envisager en bloc, est à la fois peu scientifique, excessivement coûteux et peu équitable... Logiquement, le risque de chômage doit donc être envisagé dans les limites d'une unité industrielle clairement identifiée. » (4).

Telles sont les critiques adressées au système national par les travailleurs britanniques. Voici maintenant le point de vue des employeurs exposé par un industriel anglais : « Nous sommes d'avis qu'avec l'appui spontané de nos ouvriers et la continuation de la coopération loyale que les trade-unions nous ont apportée dans le passé, nous pourrions fournir des allocations très supérieures à celles prévues par la loi... si nous étions libérés, ouvriers comme employeurs, de verser des cotisations au fonds d'assurance de l'Etat. Nous croyons que, dans ces conditions, nous serions en mesure également d'accorder à nos ouvriers des congés payés et d'entretenir une réserve de main-d'œuvre pour les cas de demandes imprévues : justice serait ainsi faite du travail intermittent et de cette détestable formule du pool de la main-d'œuvre; la sécurité de l'emploi, cette étape dernière de notre programme, serait enfin réalisée. » (5).

Cependant, M. Cohen, spécialiste des questions d'assurance chômage, que nous avons eu l'occasion de citer déjà à plusieurs reprises, combat très vivement cette conception d'une assurance spécialisée par industrie. Il insiste notamment sur la difficulté qu'il y a à préciser le mot industrie en raison du nombre considérable de corps de métiers employés dans une même entreprise. Et M. Lesser lui-même reconnaît que cette démarcation parfaite entre les indus-

(4) *Le problème du chômage en Grande-Bretagne*. Discours de M. Lesser, p. 124 et s.

(5) *Le problème du chômage en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 127.

tries est impossible; mais il ajoute qu'elle est inutile et qu'il suffit de prendre comme point de départ l'entreprise individuelle pour que les difficultés de démarcation entre les industries disparaissent pour la plupart.

Sans doute, c'est là une solution aisée, mais, en s'attachant à rechercher l'individualité des entreprises plus que leur nature véritable, on arrive à laisser à chaque entreprise le soin de déterminer l'intensité du chômage qu'elle peut avoir à subir. C'est, peut-être, la solution la plus équitable, mais elle rend pratiquement impossible toute prévision raisonnable du chômage. Car nombre d'entreprises participent souvent de deux ou plusieurs industries différentes, et la combinaison de ces divers éléments fausse les statistiques de chômage établies en raison de la profession.

D'ailleurs, à supposer, ce qui est assez problématique, que chaque entreprise puisse déterminer avec une approximation suffisante le chômage qui la menace, il est une autre difficulté à laquelle se heurte la spécialisation de l'assurance par industrie. Elle constitue, en effet, un obstacle au rétablissement de l'équilibre de l'offre et de la demande sur le marché du travail. Il faut, en effet, se rappeler que les entreprises modernes ont toutes à leur disposition une main-d'œuvre résiduelle destinée à subvenir aux à-coups de la production. Cette main-d'œuvre, composée de toutes les spécialités professionnelles, électriciens, chauffeurs, mécaniciens-ajusteurs, manœuvres, est susceptible d'être absorbée par des industries différentes où ces travailleurs trouvent à s'employer, chacun suivant ses capacités. Dès lors, on conçoit facilement qu'une assurance spécialisée est incapable de garantir cette masse flottante de travailleurs sans cesse en mouvement d'une industrie à une autre. Et, chose plus grave, c'est précisément dans cette masse que

se rencontrent les éléments de chômage les plus nombreux.

La portée de cette objection est telle que les partisans de la spécialisation eux-mêmes prévoient un système mixte qui permettra à la main-d'œuvre occasionnelle de toucher une indemnité d'Etat⁽⁶⁾. Ce n'est donc pas par la simplicité d'administration que l'assurance par l'industrie se recommande.

Quant à l'argument d'après lequel les employeurs prétendent pouvoir assurer par leurs efforts et ceux de leurs ouvriers la stabilité de l'emploi, il faut remarquer, avec M. Hayday, président de la *National Union of General Workers*, qu'il est surprenant que les employeurs n'aient pas, dès que la loi de 1911 a commencé d'être appliquée, manifesté « leur désir ardent de s'intéresser à leurs ouvriers, de leur donner la sécurité d'emploi et d'agir comme des parrains bienveillants sur leur destinée future ». C'est seulement lorsque l'acte de 1920 a considérablement accru le champ de l'assurance obligatoire que les patrons ont adopté cette ligne de conduite, dans l'esprit de se dérober aux charges qu'on allait leur imposer en vertu de la solidarité dans les diverses branches de la production⁽⁷⁾.

Or, cette solidarité est manifeste; toutes les industries sont interdépendantes les unes des autres, en sorte que l'arrêt ou l'effondrement de l'une suscite tôt ou tard l'arrêt ou la chute des autres. « Les capitaux des grands capitaines d'industrie sont, en général, investis dans de grandes combinaisons qui englobent plus d'un type d'industrie; leurs obligations doivent donc être les mêmes, quel que soit le

(6) *Le problème du chômage en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 127.

(7) *Le problème du chômage en Grande-Bretagne*. Discours de M. Hayday, p. 134 et s.

risque de chômage dans chaque industrie particulière. » (8). Du reste, seul le principe de la solidarité des divers producteurs permet de faire jouer un système de compensation telle que les industries prospères supportent une partie des charges qui pèsent sur celles qui ont le plus à lutter contre l'existence. C'est par la mise en commun des petits et des gros risques que l'assurance contre le chômage peut réussir. L'industrie française a donné un exemple de la solidarité nécessaire au bon fonctionnement d'une institution analogue : celle des fonds de grève, permettant aux patrons de recevoir la réparation du préjudice qu'ils subissent du fait de l'arrêt du travail.

Quant à l'argument de l'aiguillon financier, d'après lequel les patrons seraient incités à prendre des mesures préventives et diminuer ainsi leurs charges ainsi que celles des ouvriers, M. Beveridge démontre par l'expérience que les patrons, trop accaparés par leurs affaires, n'ont jamais le temps d'y songer, préférant payer des primes très élevées, notamment en matière d'accidents du travail, que constituer des mutuelles (9).

En présence de ces arguments si nombreux, il est permis de rester perplexe sur le choix de tel ou tel système. Dans les pays d'assurance facultative, où l'indemnisation du chômage est généralement assurée par des syndicats professionnels, le système de la spécialisation a tout naturellement joué. Au contraire, dans les pays d'assurance obligatoire, le principe qui a prévalu est celui de l'administration unitaire pour toutes les industries ou professions. Seules, quelques exceptions ont été admises, notamment en Angleterre,

(8) *Le problème du chômage en Grande-Bretagne*, op. cit., Discours de M. Hayday, p. 134 et s.

(9) Guéneau, op. cit., p. 139 et s.

où un régime spécial a été autorisé pour les employés des établissements d'assurance et pour les employés de banque.

L'Act de 1920 prévoit, enfin, la possibilité d'établir pour une industrie quelconque un système d'assurances supplémentaires destiné à compléter les prestations du système général.

La tendance actuelle est dans la superposition du système professionnel au système général dans les pays d'assurance obligatoire, tandis que, dans les pays d'assurance facultative, la création de fonds national pour les périodes de chômage aigu ou prolongé réalise une superposition du système étatiste au système spécialisé. C'est même en ce sens que le projet de loi belge d'assurance contre le chômage prévoit l'assurance primaire dans le cadre de la profession, complétée par une réassurance interprofessionnelle fonctionnant en liaison étroite avec les institutions actuellement existantes d'assistance contre le chômage.

II. — Les actes de gestion de l'assurance.

Après avoir examiné les diverses considérations qui militent en faveur d'un système spécialisé ou d'un système uniforme, il nous reste à voir quels sont les principaux actes de gestion de l'assurance contre le chômage : la perception des contributions, le contrôle du chômage, le versement de l'indemnité.

La perception des contributions est le plus simple de ces actes. Dans les pays d'assurance facultative, où l'assurance s'est tout naturellement développée dans le cadre professionnel, le paiement des cotisations est laissé au choix des caisses. La majorité de celles-ci prévoient ce paiement par l'acquiescement des cotisations syndicales, dans lesquelles el-

les sont le plus souvent englobées. Au contraire, les législations d'assurance obligatoire fixent une procédure particulière pour la perception des contributions. Les unes pratiquent un système analogue à celui de la loi française de 1910 sur les retraites ouvrières par l'apposition sur les cartes de chômage de timbres qui constituent le titre justificatif des paiements effectués. D'autres prévoient le versement direct des espèces dans le fonds de chômage.

A côté de ces divergences sur le recouvrement proprement dit des cotisations, toutes les législations d'assurance obligatoire ont adopté un principe commun : celui de la responsabilité de l'employeur vis-à-vis de l'Etat pour le paiement des cotisations ouvrières. Le patron devient ainsi, au profit de l'Etat, un agent de perception économique et efficace. Economique, car le concours de l'employeur est absolument gratuit; efficace, parce que le seul moyen de recouvrer les cotisations ouvrières réside dans la retenue opérée sur le salaire. Le principe du précompte a été longuement discuté, mais aujourd'hui tout le monde s'accorde à en reconnaître la nécessité et à l'adopter, sanctionné par la responsabilité du chef d'entreprise.

Si la perception des cotisations se réalise par un processus relativement simple, il n'en est plus de même pour les opérations de contrôle du chômage. En effet, tout chômage ne donne pas lieu indistinctement à l'allocation d'une indemnité. Nous avons vu précédemment que seul le manque d'un emploi convenable devait être retenu pour l'indemnisation du chômage; et encore, bien des législations soumettent l'octroi des secours à un ensemble de conditions relatives au nombre des cotisations et à la durée de l'indemnité. L'organisme de l'assurance saisi d'une demande d'indemnité doit examiner la véritable situation du

requérant, rechercher le motif pour lequel le demandeur a perdu son emploi, vérifier le compte des cotisations et la situation de chaque assuré au point de vue du chômage. Ces diverses opérations constituent le contrôle de l'origine du chômage : lorsque celui-ci se prolonge, elles sont remplacées par des mesures qui tendent à contrôler la continuité du chômage.

La procédure la plus généralement suivie pour contrôler l'origine du chômage est celle du certificat de l'employeur. L'Allemagne, l'Autriche, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Pologne recueillent ainsi du patron tous les renseignements nécessaires et relatifs à la durée de l'emploi, au salaire et au motif du départ. Cette obligation des employeurs est sanctionnée par une amende, et même par un emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois mois, en Autriche.

C'est sur la foi de ces déclarations que les fonctionnaires de l'assurance accordent ou refusent l'indemnité de chômage. Mais la nécessité de garantir l'équité de l'application des diverses règles ou conditions auxquelles est soumise l'indemnisation des chômeurs a conduit à organiser toute une procédure de recours réservée à ceux qui se croient l'objet d'une décision injustifiée, que ceux-ci soient des chômeurs ou les autorités qui administrent l'assurance-chômage.

D'une façon générale, la première instance de recours est un organisme paritaire, comprenant des représentants des patrons et des ouvriers, présidé par une personnalité neutre. Les diverses législations ont aussi prévu au moins deux instances de recours. Les législations anglaise et italienne prévoient même un triple recours. En Grande-Bretagne, les contestations relatives à l'octroi des indemnités de chômage sont jugées en premier ressort par des fonctionnaires spé-

ciaux (*insurance officers*). Ensuite, le demandeur ou, en certains cas, l'association dont il est membre, peut aller en appel devant une cour des référés siégeant sur place, et composée : d'un président indépendant, d'un représentant des employeurs et d'un représentant ouvrier. Enfin, en dernier ressort, les difficultés entre les fonctionnaires de l'assurance et la cour des référés sont tranchées par un arbitre unique. Il est à remarquer que toutes les législations prévoient le recours suprême devant un juge unique, qui, le plus souvent, se trouve être le ministre du Travail ⁽¹⁰⁾.

Tout ceci n'est vrai que dans les pays d'assurance obligatoire; dans les systèmes d'assurance facultative communément organisée au sein des syndicats professionnels, le contrôle du chômage se fait tout naturellement par le représentant du syndicat et par la surveillance réciproque des autres membres de la caisse de chômage.

Le chômeur étant reconnu se trouver dans les conditions prescrites pour bénéficier de l'indemnité, il reste à contrôler la continuité de l'état de chômage. Pour cela, toutes les législations d'assurance obligatoire exigent du chômeur indemnisé qu'il se présente dans un bureau de contrôle, aux heures de travail, pour y signer les registres de contrôle. Seules, des divergences existent sur la rigueur plus ou moins grande de ces mesures. La législation autrichienne prévoit que, pour avoir droit à l'indemnité, le chômeur doit se présenter, au moins deux fois par semaine, soit à l'Office de chômage, soit aux autorités communales, soit dans les postes de gendarmerie. En Grande-Bretagne, la fréquence des visites diminue au fur et à mesure que la distance augmente entre le bureau de contrôle et le domicile du chô-

(10) B. I. T., *L'assurance-chômage*, op. cit., p. 115 et s.

meur. La loi polonaise prévoit un contrôle quotidien, tandis qu'en Italie une exigence pareille est encore renforcée par la possibilité d'enquêtes et de visites domiciliaires. Enfin, ce contrôle atteint son maximum d'efficacité lorsque, comme en Pologne, les employeurs sont tenus de communiquer régulièrement aux bureaux de placement les noms des travailleurs employés par eux.

Car, presque partout, ce contrôle est exercé par les bureaux de placement, qui, en même temps qu'ils vérifient la réalité du chômage, permettent le remplacement du chômeur. C'est cette considération de la nécessité du remplacement, juxtaposée au contrôle du chômage, qui a déterminé la plupart des Etats à imposer aux membres des caisses de chômage facultatives l'obligation de se présenter régulièrement devant des bureaux de placement publics ⁽¹¹⁾.

Ces diverses opérations de contrôle effectuées, il ne reste plus qu'à verser l'indemnité. Cette question ne présente aucune difficulté spéciale; la solution la plus logique, et généralement adoptée dans les différents pays, consiste à confier ce soin aux mêmes organes chargés du contrôle du chômage.

L'étude des opérations du contrôle du chômage nous a conduit à parler des bureaux de placement. Ceux-ci sont, en effet, les organes essentiels pour la surveillance de la réalité et du caractère involontaire du chômage, et l'on ne conçoit pas l'assurance-chômage fonctionnant autrement qu'en liaison étroite avec le service de placement. C'est ce qui a amené la plupart des pays qui ont consacré le principe de l'assurance obligatoire à instituer cette dernière sur le cadre déjà existant du service du placement.

(11) B. I. T., *L'assurance-chômage*, Genève, 1925, p. 118 et s.

On a prétendu que les qualités requises respectivement du personnel chargé de l'administration de l'assurance et des employés principaux des bureaux de placement sont très différentes. Alors que les premiers seraient surtout des comptables et des commis d'ordre, les autres doivent être au courant des besoins de l'industrie et posséder des qualités d'initiative et de jugement personnel nécessaires à une judicieuse affectation de la main-d'œuvre. L'assurance aurait une administration quasi mécanique, tandis qu'au contraire l'automatisme est funeste dans un bureau de placement.

C'est peut-être là pousser à l'extrême le mécanisme qui doit régner dans l'assurance contre le chômage. Nous avons vu que celle-ci, par la notion complexe du chômage involontaire, donnait lieu à de nombreuses questions d'espèces pratiquement imprévisibles, même par une réglementation très minutieuse, et dont la solution est laissée aux fonctionnaires de l'assurance. Ce sont les mêmes qualités de jugement personnel qui feront la valeur de ces fonctionnaires, dont les décisions consciencieuses et intelligentes éviteront la multiplicité des recours, qui alourdit et complique considérablement l'administration de l'assurance-chômage.

Ce n'est pas à dire qu'il faille confier aux mêmes fonctionnaires l'assurance et le placement. Mais ce qu'il faut réaliser, c'est la liaison étroite et la coopération de ces deux services, et, pour concrétiser cette collaboration et la faciliter, réunir, tout en respectant la spécialité des travaux, dans un même local et dans un même organe ces deux fonctions.

La Grande-Bretagne a ainsi confondu les deux institutions d'assurance et de placement, et, malgré les concessions qu'elle a consenties au profit de certaines associations ouvrières, elle ne semble pas devoir renoncer à ce système.

L'Allemagne, elle-même, par sa récente loi sur l'assurance-chômage du 16 juillet 1927 n'a pas cru devoir créer des organes distincts pour le placement et l'assurance. Cette loi prévoit une simple transformation des bureaux, offices régionaux et fédéral de placement prévus par la loi du 22 juillet 1922.

CONCLUSION

Au cours de ce travail, en abordant chacun des problèmes que pose l'institution d'une assurance contre le chômage, nous avons discuté les conceptions si diverses qui existent en la matière. Nous avons également signalé les réalisations qui ont suivi ces divergences d'opinions dans les différents pays. La multiplicité des unes et des autres nous donne la preuve qu'en cette matière, sur de nombreux points encore, les partisans de tel ou tel système peuvent épiloguer à l'infini.

Quelles limites fixer au champ d'application de l'assurance, soit que l'on envisage les professions auxquelles elle doit s'adresser, soit que l'on considère le taux du salaire au-dessus duquel elle est inutile ?

Quel sera le taux de l'indemnité allouée, et dans quelles proportions du salaire devra se tenir ce taux ?

Ce sont autant de questions dont la solution varie avec l'état économique et la mentalité du moment dans chaque pays.

Malgré la préférence que nous avons manifestée au système qui uniformise l'assurance, il faut reconnaître que les arguments en faveur de la spécialisation ne manquent pas de mérite. Avec un système uniforme, la solidarité dans le monde du travail est assurée, mais la justice compromise;

avec un système spécial à chaque profession, la justice est sauve, mais alors, bien des industries risquent d'être écrasées par le poids de leur chômage propre.

Le système de l'avenir ne sera-t-il pas le résultat d'une transaction entre les deux conceptions actuelles, superposant à l'assurance par industries une caisse nationale de réassurance interprofessionnelle alimentée par l'Etat et les caisses primaires ? C'est le système prévu par le projet belge et c'est aussi celui sur lequel l'opinion est actuellement orientée. Mais lui-même prête le flanc à des critiques, car s'il présente le mérite incontestable d'une grande simplicité de fonctionnement, il présente par contre de graves inconvénients au point de vue politique et une grande faiblesse au point de vue de la prévention du risque.

Quant à l'incidence, au moins théorique, des charges de l'assurance, la même incertitude subsiste. Sans doute, la faveur actuelle va aux systèmes qui répartissent les charges sur les pouvoirs publics, les employeurs et les employés, mais quel est l'avenir réservé à la théorie qui prétend rejeter ces charges sur les seuls producteurs ? La tendance des économistes actuels à attribuer le chômage au défaut d'orientation, de régularité et de coordination de la production n'est-elle pas de nature à étayer singulièrement cette thèse ? Dans ces conditions, il n'est peut-être pas très présomptueux de prévoir que d'ici peu de temps cette question fera partie d'un programme de luttes de classes élaboré par les organisations syndicales, puisque déjà les Trade-Unions britanniques l'invoquent.

Néanmoins, dans l'état actuel de la question, un certain nombre de principes paraissent acquis. Tout d'abord, faisant justice d'une objection maintes fois reconcontrée au cours de ce travail, le véritable critère de l'assurance et de

l'assistance est déjà dégagé, l'assurance existant seulement lorsque le chômeur a un droit à l'indemnité.

Un autre principe est universellement reconnu : c'est celui de l'importance considérable de la prévention du chômage. Le développement que nous avons été amené à accorder aux procédés susceptibles de comprimer le risque et aux prestations se rapportant à la remise en travail témoigne de cette importance. Désormais, l'assurance-chômage ne doit pas tendre simplement à indemniser le risque, mais aussi et surtout à procurer la stabilité de l'emploi, méritant ainsi le nom d'assurance du travail.

Dès lors, l'institution de l'assurance-chômage nous apparaît comme se confondant avec les grands problèmes de la production : méthodes de travail, politique commerciale et douanière, orientation et instruction professionnelles, répartition et transport de la main-d'œuvre. A ce titre elle nous apparaît aussi mieux sous le jour d'une institution économique que sous celui d'une institution sociale. Par là encore elle nous semble difficilement susceptible d'unification ou de liaison avec les autres assurances sociales.

Au contraire, et c'est ce que nous nous sommes surtout efforcé de dégager au cours de cette étude, l'assurance-chômage a partie liée avec l'organisation du placement. Soit que l'on envisage le placement en lui-même, ou que l'on considère la création de travaux de secours, la remise en travail, ou le contrôle du chômage et le paiement des indemnités, le bureau de placement nous a paru l'organe le plus naturellement désigné pour gérer l'assurance. La nécessité de prévenir le chômage implique, en même temps que des mesures d'ordre général, toute une série d'obligations s'imposant à la production; seul un bureau de placement public fonctionnant en vertu du droit de souveraineté

de l'Etat pourra remplir cette mission. C'est là, nous pensons, le principal argument qui milite en faveur d'un système national, une assurance fonctionnant sur la base syndicale ou professionnelle étant impuissante pour une prévention efficace du chômage.

C'est en vertu de la même nécessité de combattre le chômage que se justifie le principe de l'obligation d'assurance. Alors que l'intérêt de la nation entière est en jeu, il nous paraît imprudent de laisser aux individus le soin d'organiser librement une institution d'une pareille importance. Aussi bien la plupart des nations ont-elles compris la nécessité d'une assurance obligatoire.

Nous avons vu aussi comment l'indemnisation du chômage relevait du domaine international comme toutes les autres institutions concernant le travail.

Il n'est pas douteux que la généralisation de l'assurance obligatoire, au même titre que la journée de huit heures, soit le facteur essentiel de son développement à travers toutes les nations en égalisant de ce chef la concurrence sur le marché international. Il n'est pas douteux non plus qu'une intervention internationale soit de nature à contribuer efficacement à la régularité du travail par la réglementation des mouvements migratoires. Mais les accords internationaux, faits de concessions et de sacrifices réciproques, sont d'une élaboration longue et délicate. Au surplus, il n'est pas certain que les accords relatifs aux migrations produisent les mouvements que l'on escompte pour résoudre le chômage. Il ne saurait en aucun cas être question de chasser les chômeurs de leur pays; sur ce point, la solution du chômage appartient essentiellement à l'initiative individuelle.

*
* *

Nous avons vu déjà quelle est la timide ébauche qui a été faite en France de l'assurance contre le chômage. À dire vrai, elle ne nous semble pas mériter le nom d'assurance-chômage, car elle n'est qu'un procédé destiné à assurer le fonctionnement des assurances sociales en période de crise économique.

Faut-il reprocher au législateur français d'avoir négligé le risque chômage ? Déjà sa tâche était lourde, d'organiser de toutes pièces un système d'assurances sociales qui, en bien des pays, a été réalisé par étapes successives. Du reste, à notre point de vue, l'assurance contre le chômage, qui tient à tant de domaines de la vie économique, est difficilement réalisable en liaison avec les assurances sociales.

Mais ce qui n'a pas été encore fait doit être réalisé; c'est une nécessité reconnue par le législateur lui-même. Sans doute la France a le bonheur de connaître un chômage exceptionnellement restreint, si l'on considère le rang qu'elle occupe dans la production mondiale. Mais les circonstances qui favorisent notre production sont-elles assurées d'un long avenir ? Il ne serait peut-être pas très prudent de l'affirmer. Sur une échelle moins vaste que l'Allemagne, la France a bénéficié de cet excitant artificiel que constitue l'inflation. Le chômage est apparu sous une forme aggravée dans les pays dont la monnaie maintenue ou ramenée à l'étalon-or a rendu plus difficiles les exportations. Il est normal que la France, elle-même en passe de stabiliser sa monnaie, subisse cette regrettable conséquence du retour à la base-or.

Dans ces conditions, il est du devoir du législateur

d'amorcer au moins l'assurance d'un risque social qui affecte, en se réalisant, la société tout entière et qui, par le paupérisme et l'affaiblissement de la capacité productrice qu'il entraîne, a pour conséquence une diminution des forces vives nécessaires à l'activité nationale.

Vu : *Le Doyen,*

L. DUGUIT.

Vu : *Le Président de la Thèse,*

R. POPLAWSKI.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Bordeaux, le 30 mai 1928.

Le Recteur de l'Académie,

F. DUMAS.

Les visas exigés par les règlements ne sont donnés qu'au point de vue de l'ordre public et des bonnes mœurs (Délibération de la Faculté du 12 août 1879).

BIBLIOGRAPHIE

- BARON. — Étude sur le placement en France et à l'étranger. Thèse Montpellier, 1922.
- GIDE (Ch.). — Cours d'économie politique, 5^e édition, Paris, 1920.
- GUÉNEAU. — Les dernières crises de chômage et la question de l'assurance obligatoire. Thèse Lyon, 1924.
- LAZARD (Max). — Le chômage et la profession. Contribution à l'étude statistique du chômage et de son coefficient professionnel. Thèse Paris, 1909.
- LEFORT (J.). — L'assurance contre le chômage en France et à l'étranger. Paris, 1913.
- MAILLARD (H.). — La théorie du droit au travail en France. Thèse Nancy, 1912.
- MARLIN (E.). — Le chômage involontaire et la législation anglaise. Thèse Paris, 1924.
- MONTCHRESTIEN. — Le problème des assurances sociales en France. Société d'études et d'informations économiques. Paris, 1922.
- MUSSO. — L'organisation du placement des travailleurs. Thèse Rennes, 1924.
- PIC (Paul). — Les assurances sociales. Lyon, 1913.
- REBOUD (P.). — Précis d'économie politique. Paris, Librairie Dalloz, 1927.
- TRUCHY (H.). — Cours d'économie politique, 2^e édition. Paris, 1927.
- SOCIÉTÉ DES NATIONS. — Publications du Bureau international du travail :
- 1^o Rapport sur le chômage préparé par le Comité d'organisation de la Conférence internationale du travail de Washington. Londres, 1919.
 - 2^o *Études et Documents*, série C. L'organisation de l'assurance-chômage et du placement des travailleurs en France. Genève, 1921.

- 3° *Études et Documents*, série C. Les méthodes d'établissement des statistiques du chômage. Genève, 1922.
- 4° Enquête sur le chômage. Les remèdes au chômage. Genève, 1922.
- 5° *Études et Documents*, série C. Le problème du chômage en Grande-Bretagne, Genève, 1924.
- 6° *Études et Documents*, série C. L'assurance-chômage. Genève, 1925.
- 7° *Conférence internationale du travail*, 10^e session. Genève, 1927, vol. II.
- 8° *Revue internationale du travail* :
 - a) La régularité du travail, problème de coordination, juillet 1922;
 - b) L'organisation administrative du placement des travailleurs, juillet 1922;
 - c) L'assurance contre le chômage, septembre 1922;
 - d) Esquisse d'une organisation systématique du marché du travail, novembre 1925;
 - e) L'assistance extraordinaire en cas de chômage prolongé. Étude internationale, décembre 1927.
- 9° *Informations sociales* des 26 décembre 1927, 23 janvier, 13 février, 5 mars et 9 avril 1928.
- 10° Séries législatives.

Journal officiel. — Documents parlementaires du Sénat et de la Chambre des députés : rapports sur le projet de loi sur les assurances sociales.

Bulletins du ministère du Travail.

Revue du travail (du royaume de Belgique).

Bulletins quotidiens de la Société d'études et d'informations économiques.

Revue politique et parlementaire.

Revue générale de droit : Le Code du travail de la Russie soviétique, par R. POPLAWSKI.

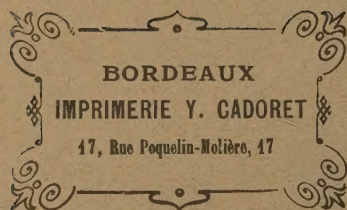
Les Lois nouvelles. — Commentaire de la loi du 5 avril 1928.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE PREMIER. — <i>Notions générales et préliminaires sur l'assurance ouvrière et l'assurance-chômage. L'indemnisation du chômage en France</i>	8
I. L'assurance ouvrière en général. Son fondement.....	8
II. La place de l'assurance-chômage dans l'assurance sociale.....	14
III. L'assurance sociale et l'indemnisation du chômage en France.....	15
CHAPITRE II. — <i>Le chômage fait économique</i>	24
I. Le chômage au cours des dernières crises. Crises de 1914-1918-1920.....	24
II. Le chômage à l'état chronique.....	31
CHAPITRE III. — <i>Le chômage risque assurable</i>	35
Le chômage présente les caractères d'un risque assurable...	35
Les objections.....	38
I. La réalité du risque chômage.....	38
II. La difficulté d'interprétation du chômage involontaire. La définition du chômage involontaire.....	40
III. La difficulté d'établissement des statistiques de chômage : nombre des statistiques et sources; tentative d'unification; l'observation de la conjoncture.....	46
CHAPITRE IV. — <i>La compression du risque</i>	56
Section I. — <i>La compression du risque par l'organisation économique</i>	56
I. L'action patronale : entente des producteurs; rationalisation de la production, réduction du temps de travail; réglementation du crédit; l'observation des facteurs du chômage.....	56

	Pages
II. L'action de l'État : politique commerciale, embauchage et licenciement des travailleurs, travaux de secours.....	63
Section II. — L'organisation du marché du travail. Le placement.....	69
Principes directeurs, orientation et enseignement professionnels, placement interlocal, spécialisation professionnelle du placement, organisation du bureau, main-d'œuvre étrangère	69
CHAPITRE V. — <i>L'assurance obligatoire et son champ d'application..</i>	80
I. L'assurance obligatoire : sa justification, sa nécessité sociale et actuarielle.....	80
II. L'assurance-chômage et le contrat de travail : assurance des travailleurs à domicile.....	82
III. Les diverses limitations apportées au champ d'application de l'assurance : nature de la profession, taux du salaire, chômage saisonnier, chômage dérivant directement ou indirectement des conflits collectifs, le chômage partiel.....	84
CHAPITRE VI. — <i>Les prestations de l'assurance.....</i>	94
I. La remise en travail : sa généralisation, l'assurance productive, l'instruction professionnelle des chômeurs.....	95
II. Les prestations en espèces : taux de l'indemnité et éléments qui servent à le déterminer, indemnité uniforme ou proportionnelle	99
III. Les diverses conditions de temps requises pour l'octroi des indemnités : stage d'assurance, délai de carence, durée de l'indemnisation	106
CHAPITRE VII. — <i>Les charges de l'assurance et leur répartition.....</i>	112
I. Le chômage risque personnel : facteurs du chômage personnels à l'ouvrier	114
II. Le chômage risque industriel : régularité du travail et responsabilité des patrons, le chômage risque purement industriel.....	116
III. Le chômage risque social : le droit au travail et son sens actuel, l'intervention des pouvoirs publics dans l'indemnisation du chômage, critérium entre l'assurance et l'assistance du chômage.....	119

	Pages
IV. Les diverses combinaisons réalisées pour répartir les charges de l'assurance.....	124
CHAPITRE VIII. — <i>L'administration et les organes de l'assurance contre le chômage</i>	130
I. L'assurance par industrie : examen des divers arguments invoqués en faveur de l'assurance spécialisée par industrie et de l'assurance générale, combinaison des deux systèmes.	132
II. Les actes de gestion de l'assurance : perception des cotisations et système du précompte, contrôle de l'origine et de la continuité du chômage, paiement des indemnités, rôle des bureaux de placement dans la gestion de l'assurance	138
CONCLUSION.....	145
BIBLIOGRAPHIE	151



BORDEAUX

IMPRIMERIE Y. CADORET

17, Rue Poquelin-Molière, 17